

B R I D G E S



FOR INCLUSION

**BRUGGEN VOOR INCLUSIE
DE ONDERLINGE VERBINDING TUSSEN DE
WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE, EN DE STRATEGIE VOOR
SOCIALE INCLUSIE:**

EEN VIRTUEEL OF VIRTUOOS HUWELIJK ?

Technische Informatie

Titel:

De onderlinge verbinding tussen de werkgelegenheidsstrategie, en de strategie voor sociale inclusie: een virtueel of virtuoos huwelijk ?

Uitgave:

*Bridges for Inclusion Project
European Anti-Poverty / Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
P - 4200-218 Porto - Portugal
Tel: +351.22.5420800
Fax: +351.22.5403250
E-mail: geral@reapn.org
www.bridgesforinclusion.reapn.org*

Auteur:

Jordi Estivill

Nederlandse Versie:

Elke Vandermeerschen

Juni 2008

Opmerking:

Deze publicatie reflecteert de opinie van de auteur. De Europese Commissie is niet verantwoordelijk voor mogelijk gebruik van de informatie dat het bevat.



"Bridges for Inclusion" wordt gefinancierd door de Europese Commissie (European Community Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS 2007-2013)

Inhoudstafel

Inleiding	4
1. Enkele initiële vragen	5
2. Een kronkelend parcours	7
2.1. De voorgeschiedenis, een partner alleen.....	7
2.2. Geboorte en ontwikkeling van een nieuwe partner: de Europese programma's voor armoedebestrijding	9
2.3. Vruchtbare jaren: 1989-1994	14
2.4. 1997: de (meer formele) aanvang van dit 'huwelijk'.....	21
2.5. Achtergrond bij sociale ondernemingen en het 1997 'Derde Sector en tewerkstelling' Programma	26
2.6. Lissabon 2000. Een keerpunt – vol hoop.....	34
2.7. De herziening van de Lissabon Strategie.....	41
2.8. De hernieuwde Lissabon Strategie en de toenemende onzichtbaarheid van armoede en uitsluiting.....	44
3. Enkele opmerkingen en vragen ter reflectie	49
4. Chronologisch overzicht (samenvatting)	49
5. Voorstel tot leidraad voor het ontwerp van de nationale studie	51

Inleiding

Dit document tracht een antwoord te bieden op een van de uitdagingen van het project dat EAPN Portugal, in partnerschap met zeven andere organisaties, voordroeg bij het 2007-2013 PROGRESS Programma, (budgetlijn 'wederzijds leren over sociale inclusie en sociale bescherming'), dat was goedgekeurd door het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke kansen.

In dit project, 'Bruggen voor Inclusie', is de hoofddoelstelling precies het identificeren van mogelijke bruggen tussen werkgelegenheids- en inclusie-strategieën. Daartoe wordt eerst een overzicht ontwikkeld van de onderlinge verbindingen tussen deze strategieën, op Europees niveau. Vervolgens wordt een gelijkaardig overzicht ontwikkeld in de 6 lidstaten van de partners, en ten slotte worden in case studies onderzocht op welke manier deze strategieën in praktijk gebracht worden, doorheen drie of vier sociale economie initiatieven op lokaal niveau.

Naast het bereiken van de eerste stap –het ontwikkelen van een europees overzicht– dient deze studie ook als een leidraad voor het ontwerp van de nationale studies. Tegelijk zullen we trachten een aantal reflecties en vragen op te werpen omtrent het overkomen van de moeilijkheden en hiaten die er zijn bij de verbindingen tussen de beide strategieën.

Niet alle werkgelegenheidsbeleid leidt tot sociale inclusie, en omgekeerd. Toch zijn in onze samenleving de meeste sociale inclusie processen gebaseerd op het hebben van werk, aangezien werk naast een inkomen ook zorgt voor sociaal contact en een sociale status. Tegelijk is het de hele samenleving en economie die in meer of mindere mate inclusief of exclusief kunnen zijn, die insluiten of uitsluiten. Onderwijs, gezondheid, huisvesting, cultuurparticipatie... zijn elementen die ook sociale inclusie processen kunnen versterken. Dit overzicht zal daar geen expliciete aandacht aan besteden.

In overeenstemming met de doelstellingen van het project 'Bridges for Inclusion', concentreert dit overzicht zich op sociale economie en sociale ondernemingen. De sociale economie, die verschillende categorieën omvat, is veel breder dan sociale ondernemingen. Sociale ondernemingen zijn echter zeer dynamische voorbeelden van sociale economie. Ze worden gekenmerkt door 1) de mogelijkheid om mensen die komen uit een situatie van werkloosheid, armoede en uitsluiting, te integreren, 2) het produceren en leveren van goederen en diensten voor de private en publieke markt, 3) het werken als non-profit organisatie, niet gericht op winstmaximalisatie, en 4) het streven naar economische resultaten om hun leefbaarheid te garanderen. De participatie van hun leden wordt als een belangrijk aspect beschouwd, wat terzelfertijd een aantal moeilijkheden oplevert. Sociale ondernemingen zijn sterk gelinkt aan de noden van het gebied waar ze werkzaam zijn, en dragen bij tot de locale ontwikkeling. Vaak verdedigen deze ondernemingen ook het natuurlijk en cultureel erfgoed. Meestal creëren ze zelf ook tewerkstelling, organiseren en ondersteunen ze vorming en opleiding (individueel en beroepsgericht), en hebben ze ook een sterke sociale dimensie, die veel verder gaat dan enkel gerichtheid op werk.

In deze studie worden eerst een aantal vragen geïdentificeerd, die een algemeen kader kunnen vormen. Het tweede hoofdstuk behandelt de geschiedenis van de

Europese strategieën inzake werkgelegenheid en sociale inclusie. Hierbij wordt getracht de overeenstemmingen en kloven tussen beide aan te duiden. De Top van Lissabon van 2000 kan beschouwd worden als een hoogtepunt van dit kronkelend parcours, al zijn er ook precedentes, waarvan we het belang niet moeten onderschatten. De Top van Lissabon heeft ertoe geleid dat belangrijke beslissingen genomen zijn die de beide strategieën vernieuwd en vorm gegeven hebben, wat tot op vandaag zichtbaar is. We zullen trachten aan te tonen hoe deze geschiedenis tot stand gekomen is doorheen diverse discours waarin de gehanteerde concepten en argumenten geëvolueerd zijn, parallel met de verschillende actoren.

In overeenstemming met de doelstelling van het project, zullen we ook trachten het parcours van de sociale economie in het algemeen, en van sociale ondernemingen in het bijzonder, beter te leren kennen. Deze organisaties hebben immers sterk de consequenties gevoeld van maatregelen die op Europees en nationaal vlak genomen zijn, en tegelijkertijd hebben ze op deze maatregelen een invloed trachten uit te oefenen. Tenslotte zullen we een aantal reflecties en vragen presenteren, in het kader van dit project of andere domeinen waarop we ons konden begeven, in de hoop dat deze opmerkingen en reflecties kunnen bijdragen tot een verdieping van de verbanden tussen werkgelegenheid en sociale inclusie.

Dit is de finale versie van het Overzicht, dat resulteert uit de gesprekken tussen de verschillende partners van het project. Het eerste debat vond plaats in april 2008 (tijdens de tweede transnationale vergadering van dit project in Brussel). Na deze vergadering, werd de discussie verder gezet op het digitaal platform Ciaris, met het oog op het verbeteren en verdiepen van dit document.

Het is belangrijk om op te merken dat de nationale studies, die door elke partner gemaakt zullen worden, nog kunnen bijdragen om een aantal aspecten samen te brengen, en vooral om de analyse te maken in welke mate de vragen die hier gepresenteerd worden, op Europees niveau, de uitdagingen, discussies en strategieën op nationaal niveau reflecteren.

Tenslotte zullen ook de ervaringen en experimenten die ontwikkeld worden op lokaal niveau, een bijkomende ruimte creëren voor een toetsende reflectie, die zal bijdragen tot het versterken van onze transnationale kennis en capaciteit om te vergelijken.

1. Enkele initiële vragen

Zoals we reeds vermeldden, is de opzet van dit werk het geven van een evolutionair overzicht van de wederzijdse verbanden tussen sociaal beleid, en werkgelegenheidsbeleid, en specifiek, van de bruggen tussen strategieën inzake werkgelegenheid en sociale inclusie.

Het is onze intentie om de geschiedenis van deze relatie te onderzoeken, en te vinden hoe, waar en wanneer beide strategieën elkaar voor het eerst ontmoetten, wat maakt dat ze het zo goed kunnen vinden, of hun ontmoetingen sporadisch of daarentegen frequent waren; waarom waren er periodes van geslotenheid en scheiding, en wat betekende dit voor hun relatie; hoe leefden ze samen, zij aan zij, en waarover waren er onenigheden; in welke mate waren de gevolgen van hun relatie positief of negatief.

Het idee dat er positieve omstandigheden zijn die het mogelijk maken om de noodzakelijke voorwaarden te creëren om aan de armoede te ontsnappen wint terrein. In deze studie onderzoeken we in hoeverre de wederzijdse verbinding tussen de Europese werkgelegenheids- en sociale inclusie strategieën in staat zijn om positieve uitkomsten te genereren voor mensen die werkloos zijn en voor wie in armoede leeft. Of, omgekeerd, wie is uitgesloten van maatregelen die gericht zijn op sociale inclusie en tewerkstelling? Zijn de ontmoetingen tussen beide strategieën virtueel of virtuoos geweest?

De tweede vraag heeft te maken met het verhaal van dit 'koppel'. Verschillende strategieën samenbrengen, integreren en coördineren is geen eenvoudige opdracht. Zoals in de beste families, komen momenten van scheiding en de neiging om naast elkaar te leven even frequent voor als samenzijn en pogingen om samen te blijven. Onwetendheid, stilte en afwezigheid van dialoog, worden vaak aangeduid als oorzaken van scheiding. Het delen van beslissingen en verantwoordelijkheden, affectie, gedeelde kennis,... zijn factoren die vaak bijdragen tot de stabiliteit van de relatie.

We kunnen suggereren dat deze oorzaken en factoren ook een invloed gehad hebben op de verbindingen tussen werkgelegenheids- en sociale inclusie strategieën. Een aantal vragen die beantwoord moeten worden, zijn: 'wat waren de oorzaken en tendensen die bijgedragen hebben tot periodes van samenzijn en afstandelijkheid, wat was het gedrag van de verschillende factoren die rond het koppel hingen, en zo hun invloed uitoefenden?'. We moeten ook trachten de tijd en plaats van deze periodes van convergentie en divergentie te identificeren.

De geschiedenis van deze relatie zou kort kunnen samengevat worden als volgt: er is een voorgeschiedenis die start in 1957 en lijkt verder te gaan tussen 1989 en 1994. De relatie werd verdiept in 1997 met het Verdrag van Amsterdam, de Top van Lissabon en het Communautair Programma "Derde Systeem en Werkgelegenheid". Lissabon 2000 markeert een nieuw hoogtepunt, met het versterken van de driehoek die tracht economische ontwikkeling te combineren met werkgelegenheid en sociale cohesie. Tot op zekere hoogte betekent Lissabon 2000 het begin van een nieuwe fase in het verhaal van dit koppel. Het is essentieel om deze fase onder de loep te nemen, want met ups en downs werkt ze ook vandaag nog door.

De derde vraag onderzoekt wat de mogelijke consequenties zijn en wat de impact van deze relatie is. Het is belangrijk om niet enkel een eenvoudige evaluatie te maken, maar om na te gaan hoe deze relatie horizontaal publieke en private actoren, die werken op Europees niveau, beïnvloed heeft, en hoe ze ook vertikaal een invloed uitgeoefend heeft op de sociale economie op lokaal vlak.

Wat was de rol van sociale bescherming, welk effect heeft sociale bescherming gehad op de relatie, welke gevolgen voor wie werkt en wie niet werkt? Betekent de toenemende druk door de ontwikkeling van activeringsmaatregelen een wijziging in de mechanismen en processen van tewerkstelling en sociale inschakeling? Welke wederzijdse verbindingen tussen de Nationale Actieplannen voor Sociale Inclusie en de Nationale Actieplannen Werkgelegenheid zijn er?

Omvatten de huidige Nationale Hervormings Programma's meer de notie van 'meer en betere jobs', en minder doelstellingen met betrekking tot armoede en uitsluiting? Op welke wijze droegen de verschillende 'families' van de sociale economie sector en actoren in werknemers- en werkgeversorganisaties bij tot deze strategieën of werden ze erdoor beperkt?

2. Een kronkelend parcours

Dit hoofdstuk onderzoekt het parcours van de verbindingen tussen de Europese strategieën inzake werkgelegenheid en inzake sociale inclusie, dat startte met het Verdrag van Rome in 1957, en tot op vandaag in ontwikkeling is. Dit is geen lineair progressief verhaal, maar integendeel, een zigzag weg, met vele kronkels doorheen de jaren. Er waren momenten van versnelling, maar ook periodes van significante vertraging. In zekere mate waren er periodes waarbij beide beleidsdomeinen elkaar links lieten liggen, en andere tijden, waarbij ze zij aan zij functioneerden en frequente contacten hadden.

2.1. De voorgeschiedenis, een partner alleen¹

Het Verdrag van Rome bevat een subtiële verklaring met het oog op sociale vooruitgang en de verbetering van levens- en werkomstandigheden, doorheen twee series van artikelen. De eerste serie betrof het vrije verkeer van werknemers (artikels 48 tot 51) en de tweede serie, die de naam 'sociaal beleid' draagt, (artikels 117 tot 128) was een poging tot herkwalificering van de werknemers, waarvoor het Europees Sociaal Fonds gecreëerd zou worden. Door de toen gangbare besluitvormingsprocedure en samenstelling van drie partijen aan te nemen, werd dit Fonds (en wordt het nog steeds) gestuurd door een comité dat de Europese Commissie, de vakbonden en werkgeversorganisaties verenigt. In tegenstelling tot zijn bestemming, was dit Fonds niet in het leven geroepen als basis voor Europees sociaal beleid, het zal vooral een belangrijke rol spelen in werkgelegenheidsbeleid. Pas sedert de jaren negentig is de doelstelling van het bestrijden van uitsluiting op de arbeidsmarkt er mee in opgenomen.

Er was een fundamenteel verschil tussen de twee sets van artikelen, de eerste werd onderhevig aan een gemeenschapsbesluitvormingsproces, terwijl de tweede set, namelijk de voorzieningen omtrent tewerkstelling, werkomstandigheden, opleiding en sociale zekerheid, enkel de samenwerking tussen de lidstaten omvatte, en de betrokkenheid van de Europese Commissie was er enkel op gericht om studies en consultaties te organiseren (artikel 118).

Dus vanaf het begin waren reeds beperkte en dubbelzinnige spelregels geïnstalleerd. Het vrije verkeer van mensen, goederen en kapitaal was een communautair onderwerp, aangezien het gericht was op de creatie van een grote eengemaakte markt. De rest bleef vallen onder de soevereiniteit van de lidstaten. Ze verdedigden – en doen dit nog altijd – deze soevereiniteit nogal angstvallig.

Het is niet onbelangrijk om in gedachten te houden dat de eerste 'sociale' Europese beslissingen vooral ter compensatie dienden voor de reconversie die de Franse Industrie moest ondergaan, als resultaat van de onderhandelingen met de 6 andere lidstaten (vooral met Duitsland) die de voormalige EEG Europese Economische Gemeenschap vormden.

Hieruit kan een volgende les geleerd worden uit het dubieus begin, namelijk dat deze oorspronkelijke beslissingen beïnvloed waren door de negatieve consequenties van Europese maatregelen op industrieel vlak, en gebaseerd op de noden van de arbeidsmarkt van een van de lidstaten.

¹ Een deel van deze voorgeschiedenis is gebaseerd op Estivill, J. (1998). Las Políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. Rev. Derecho Social Internacional y Comunitario n° 32. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

De lidstaten die aan de basis van Europa liggen, waren er sterk van overtuigd dat de creatie van een grote markt de belangrijkste oorzaken van de historische militaire conflicten zou elimineren en de noodzakelijke voorwaarden voor economische groei zou creëren, ze geloofden ook dat een dergelijke groei ook een verbetering van de levensomstandigheden op grote schaal zou creëren. Ze waren overtuigd dat de economische constructie gebouwd moest worden van 'economisch beton', en dat dit het mogelijk zou maken om de muren van politieke verstandhouding te bouwen. Al de andere zaken zouden geleidelijk hieruit volgen. Sociaal beleid maakte toen nog geen deel uit van de Europese agenda. Onder die omstandigheden kon het koppel ook niet bestaan, aangezien één van beide partners ontbrak.

Deze overtuigingen en kenmerken van het Europees panorama waren ontwikkeld in de jaren 60, en zijn vandaag nog steeds aanwezig, namelijk dat 1) economische groei een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde is voor de verbetering van welzijn, 2) dat monetaire, financiële en markt- integratie niet noodzakelijk een sociale bescherming impliceert, 3) dat beslissingen op Europees niveau met betrekking tot economisch beleid, ook ongelijkheden produceren, en de uitsluiting van mensen, sociale groepen en gebieden. Desondanks blijft deze discussie onbeslecht.

Daarom zijn de Europese strategieën op vlak van sociaal werkgelegenheidsbeleid blijven heen en weer slingeren tussen subsidiaire maatregelen en compensatie, tussen harmonisatie en convergentie, tussen een stimulerende functie en meer actieve interventie, tussen de druk van de staat en de legitimiteit van supra en sub nationale organen.

Tot 1974 gebeurden er weinig grote veranderingen. Onder de invloed van economische groei, waren er geen geldige redenen om een sterke bovenstatelijke interventie in beweging te zetten.

Er was een matige toename van bevolking en levensverwachting, een verkorting van de duur van werkend leven, groei van onderwijs, progressief intreden van vrouwen op de arbeidsmarkt. Er was de ontwikkeling van sociale bescherming en een arbeidsmarkt met lage werkloosheidscijfers (uitgezonderd in specifieke regio's als de Italiaanse mezzogiorno) en een relatief klein armoedeprobleem - waarvoor ook publieke en private middelen ingezet werden op nationaal en lokaal vlak.

Van 1961 tot 1972 kwam het Sociaal Fonds vooral tegemoet aan de noden van de Italiaanse regering voor de herintegratie van zijn emigranten en aan de noden van Duitsland voor de herinschakeling van wie een arbeidsongeval gehad had. In de conferentie te den Haag in 1969 en de conferentie te Parijs in 1972 voor het eerst erkend dat de harmonisatie van de arbeidsmarkten en het nationale werkgelegenheidsbeleid van de verschillende lidstaten, niet automatisch gebeurde, en dat de werking van het Sociaal Fonds een aantal moeilijkheden en inconsistenties vertoonde. In de eerste plaats, aangezien de capaciteit om tussen de komen afhankelijk was van de instrumenten en financiële middelen van de lidstaten, en aangezien niet de bekommernissen van alle lidstaten in rekening genomen werden, werden een aantal lidstaten bevoordeeld, dit ten nadele van andere. Doordat er geen algemene strategie was, maar enkel een soort compensatiemechanisme, was er ook geen duidelijke, coherente structurele budgettering. Tenslotte droeg ook het reactieve karakter er niet toe bij dat er geanticipeerd werd op oorzaken van werkloosheid bij industriële reconversies en snelle technologische veranderingen².

² Hatt, Ph., (1991). Trente ans d'intervention du F.S.E. en Le fonds Social Européen. Commission des Communautés Européennes. Rev. Europe Sociale n-2, Luxembourg. (Pages 80 and 81)

Omwillen van deze redenen, vonden er in 1971 hervormingen van het Fonds plaats, en waren er pogingen om de methodiek en doelstellingen aan te passen. Het Fonds startte dan met beroepsopleidingen, de toegang tot werkplekken, de promotie van werkgelegenheid en het faciliteren van herplaatsing van werknemers.

Gedurende de jaren 70 waren er verschillende richtlijnen en verordeningen die het vrije verkeer van werknemers behandelden. Maar, bovenal kreeg de Raad de bevoegdheid om de tussenkomst van dit Fonds te versterken. Het bleef verder op die manier operationeel tot 1983, wanneer er een nieuwe hervorming doorgevoerd wordt. Dit zorgde voor een opening van het Fonds naar de sectoren van landbouw, textiel en constructie, en eveneens naar specifieke groepen, als gastarbeiders, gehandicapten, vrouwen en werkloze jongeren.

Op basis van deze veranderingen³, die ook een budgettaire impact hadden, moesten de consequenties van de oliecrisis van begin de jaren zeventig opgevangen worden. Die crisis zorgde voor een grote schok doorheen het discours en geloof in het Europese socio-economische scenario, door degradatie van de arbeidsmarkt, de expansie van de welvaartsstaten die gereduceerd wordt, ... Een hoogdringendheid in de vorm van wat later 'nieuwe armoede'⁴ genoemd zou worden, of door anderen 'sociale uitsluiting' drong zich op.

2.2. Geboorte en ontwikkeling van een nieuwe partner: de Europese programma's voor armoedebestrijding

Het was geen toeval dat het eerste Europees document rond sociaal beleid resulteerde uit de beslissing van de Europese Raad van 21 juni 1974, met de creatie van het Communautair Programma Sociale Actie. Dit programma integreerde een twintigtal maatregelen, geleid door drie interventie assen: het bereiken van volledige en betere tewerkstelling; het verbeteren van levens- en werkomstandigheden: de creatie van een meer solide basis voor de participatie van de sociale actoren in de socio-economische beslissingen van de Gemeenschap, en van de werknemers in de bedrijven. Voor het eerst werd erkend in dit Programma, dat het onmogelijk is om in elke lidstaat een specifiek sociaal beleid te ontwikkelen, in een Europa dat verder richting integratie gaat. Er werd een poging gedaan om in dit programma ook sociale thema's aan te brengen, maar de grootste nadruk ligt op werkgelegenheid issues. De eerste opportuniteit voor een link tussen werkegelegenheids- en inclusiestrategie werd dan ook niet ten volle benut, aangezien de inclusie strategie nog niet geboren was, en de doelstellingen van dit programma vooral op 'stand by' gezet werden. Pas in 1984 werd door de Europese Raad een nieuw Sociaal Actie Programma⁵ gedefinieerd.

Een jaar na de lancering van dit belangrijke eerste programma -ondanks de obstakels-, werd het eerste Europese Programma voor Armoedebestrijding in beweging gezet. In het begin, vanaf 1975 (en dit zou duren tot 1979), hanteerde de Raad de klassieke definitie 'arm zijn al degene die een inkomen hebben onder de 50 % van het gemiddelde inkomen per capita van het land waarin ze leven'. Volgens deze definitie leefde 12,6 % van de totale bevolking van de EEG in armoede. In het kader van dit programma, werden verschillende kleine pilootprojecten gefinancierd,

³ European Communities (2007). European Social Fund. 50 years investing in people. Luxemburg.

⁴ Zie Candel, F. (1988). La nueva pobreza. Barcelona. Ed. 62; Room, G. (1990). New poverty in the European Community. Sant Martin Press. Londres; Saraceno, C. (1990). Nuova povertà o nuovi rischi di povertà en Negri, (Ed.) Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale. Milano. F. Angeli; Paugam, S. (1991). La desqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. Paris. P.U.F.

⁵ Lenoir, D. (1994). L'Europe sociale. La Découverte. Paris. (Page 84)

die aan de basis zouden liggen van negen nationale rapporten van de negen landen die geïntegreerd waren in de EEG (ondertussen waren ook Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toegetreden.) In deze rapporten, die de situaties van armoede en verarming⁶ definieerden en karakteriseerden, werd een rechtstreekse link gemaakt tussen arbeidsmarkt deprivatie en armoede. Maar, het feit dat deze link erkend werd, wilde nog niet zeggen dat de Europese instanties zich ook met deze zaken moesten bezighouden.

Vijf jaar nadat dit eerste Programma was afgelopen, en dankzij de druk van het Ierse voorzitterschap, kwam het Tweede Europese Programma tot stand, dat zou lopen van 1985 tot 1989. In december 1984 nam de Raad een tweede definitie van armoede aan: "... worden de mensen, groepen en families als arm beschouwd, van wie de materiële, sociale en culturele middelen zo schaars zijn, dat ze uitgesloten worden van de levenswijze die minimaal acceptabel is in de lidstaat waarin ze leven. Beide definities, zo nuttig en te vermijden als zoveel andere, onderlijnen schaarsheid en relativiteit. De tweede definitie introduceert het multidimensionaal karakter van armoede, en integreert op die manier het concept van sociale uitsluiting.

In dit Tweede Programma, wordt ook de structurele natuur van verarmingsprocessen bevestigd. In het kader van dit programma, werden 91 projecten ondersteund met de focus op 8 types van doelgroepen, projecten die werkten vanuit het actie-onderzoek perspectief. Ieder land had een evaluator, en elke doelgroep een coördinator. Al deze actoren ontmoetten elkaar in een clearing instelling die zorgden voor de coördinatie en de productie van de belangrijkste discussie documenten.

De transnationale activiteiten spelen een belangrijke rol, vergelijkend onderzoek wordt ontwikkeld om te kunnen werken met de vermelde definities, en met andere concepten zoals onzekerheid, marginalisering, nieuwe armoede,...

In het uiteindelijke rapport⁷ benadrukt de coördinatie van het algemeen programma het idee dat de oorzaken van armoede te maken hebben met gebrek aan toegang tot en het verlies van economische activiteiten en dat de restrictieve tendensen van de sociale beschermingsmaatregelen hiertoe bijgedragen hebben. De doelgroepenbenadering bereikte in dit programma het meeste resultaat, door de link tussen de arbeidsmarkt en het bestaan van mensen die in armoede leven, vooral in termen van langdurige werkloosheid en de gemarginaliseerde groepen.

Betreffende de langdurig werklozen, bekritiseert het rapport⁸ de visie van een situationele en secundaire werkloosheid, afhankelijk van individuele oorzaken, en benadrukt zo de langdurige werkloosheid als product van het nationaal en Europees beleid van industriële reconversie en nieuwe technologieën. Als we de 16 miljoen werklozen van 1986 in rekening nemen, is het duidelijk dat de maatregelen met betrekking tot opleiding, voorgesteld door het Europees Sociaal Fonds, onvoldoende en inadequaat waren, aangezien de grootste noodzaak jobcreatie was. Het ongewilde en onverwachte jobverlies, in een systeem waar de arbeidsmarkt de belangrijkste bron van economische sterkte is, leidt tot multidimensionele armoede

⁶ Commission Européenne (1981). Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pour combattre la pauvreté. Bruxelles.

⁷ Hiernaux, J.P. (1989). Luchar contra la pobreza en Europa. Acervos y perspectivas de la confrontacion de las experiencias de terreno. Comisión Europea. Bruselas.

⁸ Zie de samenvatting in Papantonios, A. (1992) Chômage et pauvreté. L'expérience de quatorze projets. Revue Service Social dans le Monde n°1-2. Mons. (pages 19 to 30).

en een neerwaartse spiraal (verlies van huisvesting, koopkrachtverlies, verlies van familiebanden, schuldopbouw en isolement, verlies van zelfwaarde en sociale status,...). Dit is nog duidelijker in de Zuid Europese landen, waar fragiele sociale beschermingsystemen en het gebrek aan minimum inkomen deze situaties nog gecompliceerder te maken.

Op basis van deze diagnoses, stelden de veertien projecten voor om de competenties van werklozen te ontwikkelen doorheen diverse acties in sociaal werk, om zelforganisaties te ondersteunen en hun capaciteiten om invloed uit te oefenen op de lokale en nationale overheden te versterken, om te netwerken met diverse actoren en te participeren in economische (coöperatieve) en sociale activiteiten. Ze benadrukten ook de noodzaak om de verschillende maatregelen, genomen op Europees, nationaal en lokaal niveau, te coördineren.

Wat betreft gemarginaliseerde bevolkingsgroepen suggereert dit rapport⁹ dat er behoefte is aan een oplijsting van hun noden om geïntegreerde en innovatieve acties door te voeren. Dit zou ook betekenen dat de diversiteit van gemarginaliseerde groepen anders bekeken wordt, een aanpak die geen afhankelijkheid creëert, maar een groeiende autonomie ondersteunt, die gericht is op de toegang tot rechten en het ontwikkelen van integrale strategieën door middel van tewerkstelling. Hierbinnen werd vooral aandacht besteed aan de volgende werkvormen: werk in de gemeenschap (beschermd werk), werk in een secundaire markt en werk dat gepromoot wordt door sociale coöperatieven en door andere vormen en structuren van socio-economische integratie.

Het is van belang te onderlijnen dat in het kader van deze programma's, een eerste transnationale reflectie plaatsvond, voortgebracht door experimentele projecten, die sociale werkgelegenheidsstrategieën en acties voortbrachten, en gericht waren op werklozen en andere gemarginaliseerde groepen.

In het Derde Europees Programma, lopende van 1989 tot 1994, vond een verschuiving plaats van de groepsfocus (waarin enkel tien innovatieve projecten ontwikkeld werden) ten gunste van 42 grotere territoriale projecten. Deze territoriale projecten waren vooral gericht op het tot stand brengen van integrale partnerschappen en principes van participatie. Doorheen de ontwikkeling van dit programma word de term 'exclusie (uitsluiting)¹⁰', -term die ontstond in Frankrijk, en waarvan het tegenovergestelde concept 'inclusie' is, een concept dat pas een tiental jaar later gegeneraliseerd zou worden- meer en meer gebruikt. In die tijd was vooral de term 'inschakeling' dominant, een term die in bepaalde Latijnse talen een andere betekenis heeft dan 'integratie' (wat in het Engels synoniem is voor 'inschakeling').

Het is dan ook vooral rond het thema van 'economische inschakeling' dat een task force van dit derde Programma werkte, en waaraan vooral Latijnse projecten en experts deelnamen. Deze groep had het perspectief van een structurele, multidimensionale cumulatieve armoedeproblematiek gemeenschappelijk met de rest van het Programma. Hiertegenover werd een geheel van verschillende sociale, economische en andere beleidsmaatregelen (tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, diensten,...) geplaatst, evenals het principe van integriteit van territoriale acties.

⁹ Zie de samenvatting van Marques Balsa, C. e Giuglia, S. (1992) Populations et collectivités marginalisés. Revue Service Social dans le Monde n:1-2. Mons. (pages 51 to 63).

¹⁰ Estivill, J. (2003). Panorama internacional sobre la exclusión social. Conceptos y estrategias. STEP-OIT. Ginebra.

Op basis van de resolutie van de Raad van Ministers van Sociale Zaken, aangenomen gedurende de Europese Raad van 29 september 1989¹¹ (de Raad waar ook de term sociale uitsluiting voor het eerst officieel geïntroduceerd was), hield de groep vast aan het thema van socio-economische inschakeling. Verschillende projecten van het Programma, dat bekend werd onder de naam Armoede 3 (Antwerpen, Perama, Argypolis, Limerik, Girona, Alto Belice, Utrecht en Almeida), handelden volgens deze principes.

Ze doen dit door middel van min of meer conventionele methodes: werken met lokale tewerkstellingsdiensten, trachten de lokale zakenwereld te overtuigen en te betrekken, inschakelingsacties opnemen in lokale en stedelijke ontwikkelingsplannen, sociale ondernemingen promoten en netwerken creëren met administraties, vakbonden en werkgeversorganisaties, partnerschappen vormen met de lokale overheden (werk, sociale zaken, stadsontwikkeling...) en het verenigingsleven,... Vooral het Girona Project¹² in Spanje illustreert dit heel duidelijk.

Het slaagde erin -volgens het Franse Roubaix model- eerdere inadequate bijstandsmodellen te overtreffen. In minder dan een jaar werd een gemeenschappelijke database gecreëerd, die bestond uit werklozen en mensen die uitgesloten waren. 140 contracten met bedrijven werden afgesloten, 151 mensen werden geplaatst in jobs voor laaggeschoolden met contracten langer dan jaarcontracten. De belangrijkste factoren die de goede resultaten verklaren zijn: een goede kennis van de lokale arbeidsmarkt, en de aanpassing aan de noden ervan, een sterke dynamiek van partnerschappen waar ook de lokale autoriteiten in participeerden en de creatie van inschakelingstrajecten, met motivering en een initiële opleiding, die vervolgd werd op de werkvloer. Deze strategie van inschakelingstrajecten zal later nog een sterke echo hebben in diverse programma's en Europese ervaringen.

In één van de meest inspirerende documenten van de Europese Commissie uit die tijd¹³ werd benadrukt dat, naast demografische en familiale veranderingen, de situatie op de arbeidsmarkt één van de belangrijkste oorzaken was voor uitsluiting. Daardoor werd een ruimte gecreëerd voor integratiemaatregelen, waarbij vooral aandacht besteed werd aan de bijdrages van lokale actie, de dialoog tussen alle actoren, waaronder ook de sociale economie, de convergentie van de sociale bescherming, de bevestiging van rechten, de bijdrages van de structurele fondsen en de link tussen sociaal en economisch beleid.

Als we het Armoede 3 Programma¹⁴ bekijken, zijn de twee hoofdstukken over de bruggen tussen (werk)inschakelingsstrategieën en het bestrijden van sociale uitsluiting erg relevant. In het eerste hoofdstuk wordt het gebrek aan synergieën aangeduid tussen de verschillende projecten van Armoede 3 en de projecten die al door andere gemeenschapsinitiatieven gefinancierd werden, in het kader van het Europees Sociaal Fonds, zoals Horizon en NOW Programma's. Dit gebeurde vooral wanneer deze programma's gericht waren op sociale en economische cohesie (HORIZON), en in het bijzonder de strijd tegen discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt (NOW). Er was geen enkele samenwerking of link tussen deze initiatieven, noch op Europees, noch op nationaal niveau. Bepaalde regels en tijdsgebrek, verhinderden deze interactie, en met de weinige interactie die er toch

¹¹ Resolution of the European Council and the Ministers of Social Affairs concerning the fighting against social exclusion (O.J.E.C. n° 277 from 31.10.1989)

¹² Ajuntament de Girona (1994) El dispositivo de inserción económica de Onyar Est. Girona. (205 pages).

¹³ Commission's communication (1992). Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration. Bruxelles.

¹⁴ Conroy, P. (1994). Bilan et évaluation. Document de Synthèse. GEIE. Lille.

was op lokaal niveau (40 % van Armoede 3 projecten hebben een ander soort project gepromoot), was onvoldoende om op basis van de geleerde lessen politieke beslissingen te beïnvloeden. Dit zijn enkele andere argumenten die een verklaring bieden voor deze gemiste ontmoeting¹⁵. Hierdoor is in de herziening van de regulering van de Structurele Fondsen in 1994, in de derde doelstelling, niet enkel sprake van het thema van de strijd tegen langdurige werkloosheid, maar zijn ook maatregelen die moeten zorgen voor de 'integratie van degene die bedreigd worden door uitsluiting op de arbeidsmarkt' opgenomen.

Toch heeft het opnemen van deze doelstelling weinig significante veranderingen gebracht in het Europees Sociaal Fonds, of heeft er niet voor gezorgd dat veel bruggen tussen beide beleidsdomeinen gebouwd werden.

Het tweede hoofdstuk van de evaluatie van Armoede 3, dat handelt over ontwikkeling en integratie, geeft daarentegen een optimistischer beeld. Hier wordt aangetoond dat lokale ontwikkeling kan bijdragen tot praktijken van inschakeling in tewerkstelling en van sociale inclusie. Een aantal Armoede 3 projecten in Italië, Frankrijk, Denemarken, België, Ierland en Spanje, bevestigden dat ze in staat waren Locale Ontwikkelings Agentschappen te creëren, de lokale actoren te mobiliseren (door nieuwe bronnen aan te boren), door onbeantwoorde noden aan de oppervlakte te brengen, doordat ze verder gingen dan de traditionele processen van standaard opleiding.

De rapporten bekritisieren de fiscale voordelen, de lage loonkosten en financiële stimuli voor commerciële bedrijven, en benadrukken het belang en de relevantie van de groei van sociale ondernemingen, hoe ze ook genoemd worden. In het Verenigd Koninkrijk en in Ierland waren er "Community Business", in Frankrijk "Entreprises d'Insertion y Regies de Quartier" in België "Entreprises de Formation par le Travail y Actions Intégrés de Développement" en "Cooperativas Sociales" in Italië en Spanje.

Het Armoede 3 Programma vertrok vanuit territoriale experimenten, wat een ander perspectief was dan Armoede 2, dat vooral werkte rond doelgroepen¹⁶. Zo leert Armoede 3 ons een aantal boeiende lessen over de articulatie van inschakelingsstrategieën en over de bestrijding van uitsluiting, door middel van lokale ontwikkeling en bepaalde aspecten van de sociale economie. Tegelijk creëert het een grotere interesse voor geïntegreerde benaderingen, door de nadruk op het begrip sociale uitsluiting. Ondanks de diverse inspanningen waren noch Armoede 2, noch Armoede 3 in staat om de vakbonden en de werkgeversorganisaties te mobiliseren. Toch waren ze aanwezig in een aantal transnationale seminaries, en namen ze deel aan een aantal projecten. Aan het einde van Armoede 3 werd er voor het eerst gepraat over 'maatschappelijk verantwoord ondernemen', wat later een belangrijke impact zou hebben.

¹⁵ Voor een meer gedetailleerde uitleg over deze "gemiste ontmoetingen", zie de analyse die de Europese Commissie maakte van Armoede 3. Comisión Europea. (1995). Informe final sobre la aplicación del Programa Comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos. Pobreza 3. Bruselas. 27.03.1995. COM (95). (Pages 60 and 61).

¹⁶ Voor een meer gedetailleerde analyse van dit programma, zie Estivill, J., Aires, S. (2007). De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro. Porto. Ed. REAPN.

2.3. Vruchtbare jaren: 1989-1994

In bepaalde periodes stagneerde het samengaan van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid, in andere periodes is er duidelijk veel beweging. Dit was het geval in de periode van eind jaren tachtig tot begin jaren negentig. De ondertekening van de Europese Acte in 1986, en het van kracht worden ervan in 1987, bepaalden de algemene context, waarin deze beweging, deze versnelling, gebeurde. In dat document werden zowel de wil om grotere economische en sociale cohesie te creëren bevestigd, als ook de uitbreiding van de Communautaire bevoegdheden, wat het mogelijk maakte dat een aantal beslissingen en richtlijnen aangenomen werden met een gekwalificeerde meerderheid, en niet met unanimité, wat tot dan toe wel het geval was. Er werd ook een relevantere rol toegewezen aan het Europees Parlement en het Sociaal en Economisch Comité, en tenslotte werd de sociale dialoog ondersteund met de hervorming in 1988 van de Structurele Fondsen, FEOGA (landbouw), FEDER (regionaal) en ESF (sociaal).

In het kader van het structurele fonds FEOGA, werd in 1991 het LEADER programma (met betrekking tot rurale ontwikkeling) gecreëerd, dit eindigde in 1994. Vanaf 1994 tot 1999 liep LEADER II, en van 2000 tot 2006 LEADER +. Doorheen deze jaren hebben lokale actiegroepen strategieën voor jobcreatie gepromoot, door middel van investering in infrastructuur, het stimuleren van lokale populatie en het verbeteren van de productie.

Ook in het kader van dit document, en door de amendementen, aangebracht in 1993, werden twee nieuwe initiatieven gecreëerd voor de periode 1994-1999: EMPLOYMENT and ADAPT. Het eerste wou bijdragen tot de ontwikkeling van human resources en de verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt. Met een budget van 1,914 miljoen euro, werd EMPLOYMENT verdeeld in verschillende initiatieven: NOW (gericht op vrouwen), HORIZON (mindervaliden), YOUTHSTART (jongeren) en INTEGRA (sociaal achtergestelde groepen in het algemeen). Het tweede initiatief, met een budget van 1,650 miljoen euro, wou de aanpassing van de arbeidskrachten aan de veranderingen in de economie promoten. Al deze programma's opereerden autonoom, en zo zijn er bijvoorbeeld bijna geen bruggen tussen projecten onder ADAPT en onder INTEGRA.

Dit nieuw elan¹⁷, dat deze jaren zou oriënteren, ontstond uit een achtergrond die beïnvloed werd door verschillende factoren: het mislukken en het intrekken van het beleid van Ronald Reagan (van de Verenigde Staten) en Margaret Thatcher (Europa's versie van het zelfde soort beleid), door de Portugese en Spaanse toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap (1986), wat een nieuwe portie 'Europeanisme' bracht, de goede verstandhouding van de Frans-Duitse as, de bevestiging in perifeer Europa van de centrumlinkse vleugel, en de betere coördinatie tussen vakbonden en werkgevers, die, sinds 1985 (in Val-Duchesse), een dialoog opgestart hadden die reeds veraf stond van de harde meningsverschillen omtrent de industriële reconversie van de jaren zeventig. De verenigingswereld, die tot dan toe geen sterke positie had op Europees niveau, was ook op dit niveau sterk aan het evolueren¹⁸. Ook de relatie met het Parlement was goed, en een aantal initiatieven die gelanceerd werden door de Europese Commissie werden gesteund, en daarna ook goedgekeurd door de Raad van Europa.

¹⁷ Quintín, O., Favarel-Davas, B. (1999) L'Europe sociale. Enjeux et réalités. Documentation Française. Paris.

¹⁸ Het was op het einde van het Tweede Europese Programma dat de basis gecreëerd werd tot het ontstaan van een aantal netwerken die later zouden leiden tot het ontstaan van het European Anti-Poverty Network (1989). Om bijkomende informatie te vinden en om een duidelijk beeld te hebben van het panorama in die jaren, zie the Galway Congress communications within the framework of the 1990 Irish Presidency. Partners in progress. Galway.

De Europese Acte stimuleerde een interessante discussie over de sociale dimensie van de interne markt¹⁹. Een aantal Europese leiders vreesden dat de vrije mededinging de sociale instrumenten zou ondermijnen, vooral met betrekking tot arbeidsmarktbeleid, en dat het een interne sociale dumping zou veroorzaken, die enkel ten goede zou komen van de laatst toetredende landen (Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986), vooral omdat deze landen nog een lager niveau van sociale bescherming hadden.

Het is dan ook in het licht van deze discussies dat de creatie en de goedkeuring van het Europees Charter van Sociale Rechten door de Raad van Europa, op de top van Straatsburg, 8 en 9 december 1989, gezien moet worden. Aan de oorsprong van dit Charter lag het idee dat er nood was aan benadering gebaseerd op gemeenschappelijke rechten, om minimum sociale standaarden te garanderen, waaronder geen enkele burger zou moeten leven. Als dit document ook een wettelijke bevoegdheid had gehad, had het Europees Hof een meer geavanceerde sociale jurisprudentie kunnen aanwenden. De oppositie van de Engelse regering was echter erg sterk, en het initiatief bleef beperkt tot een verklaring van de staats- en regeringsleiders, zonder wettelijke consequenties, en enkel over de rechten van werknemers (vrij verkeer, tewerkstelling met adequaat inkomen, verbetering van levens- en werkomstandigheden, evenwaardige verloning voor mannen en vrouwen, vrijheid van vereniging en collectief onderhandelen, van informatie, consultatie en participatie).

Dit charter betekende voor de werknemers een stap vooruit. Het risico²⁰ om in de richting te gaan van de bescherming van wie een job heeft, bevestigt de opsplitsing tussen:

- ✓ Degene die een job hebben en sociale bescherming
- ✓ Degene die een job hebben maar geen bescherming (informele economie, preciaire jobs...),
- ✓ Degene die bescherming hebben maar geen job (gepensioneerden, mindervaliden, werklozen...),
- ✓ En tenslotte, degene die uitgesloten worden uit de vorige groepen.

De Europese Commissie voegde aan het Charter een Actieplan²¹ toe, met 49 maatregelen en 47 Richtlijnen. Slechts een deel ervan werden aangenomen.

Als het Charter een lijst vastlegt van bereikbare rechten, als het dak van het Europees gebouw, is het nog steeds noodzakelijk om de funderingen te definiëren. Om dit te bereiken werd een ander initiatief gelanceerd: de Resolutie van het Europees Parlement van 1988, die gevolgd zou worden door de Aanbeveling van de Raad van Ministers van 1992, over de invoering van nationale minimum inkomens.

Het vreemde ontwerp van de Aanbeveling²² toont de harde onderhandelingen die plaatsvonden om de overeenstemming te bereiken: "Gemeenschappelijke Criteria met betrekking tot voldoende middelen en voordelen in sociale beschermingsystemen". De onderhandelingen waren immers gebaseerd op

¹⁹ Venturini, P., (1988) Un espace social européen à l'horizon 1992. CCE. Bruxelles y Parlement européen. La dimension sociale du marché intérieur. Résolution du 15 Mars 1989. To acknowledge the UNICE position, see UNICE. La dimension sociale du marché intérieur. Bruxelles. 30 novembre 1988.

²⁰ De The European Trade Union Confederation waarschuwde voor dit risico. Zie CES (1994). Engagement de la CES dans la lutte contre l'exclusion sociale. Pour une Europe sans exclus. Bruxelles.

²¹ Communication de la Comisión sur un programme d'action relatif a la mise en oeuvre des droits fondamentaux des travailleurs (COM (89) 56. 8th de Novembre 1989.

²² Recomendación del Consejo (1992). Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Bruselas.

verschillende sociale culturen, op de diversiteit van de sociale beschermingssystemen en op de visie van ieder land op het concept 'minimum inkomen'. Eigenlijk bestonden minimum inkomen schema's op dat moment in die landen die dit aangenomen hadden in de bloeiende naoorlogse jaren, in een context van expansie van de markteconomie, waarin sociale zekerheid de meerderheid van de Europese Bevolking beschermdde.

In deze landen (Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Ierland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland), was het minimum inkomen bedoeld als laatste vangnet, en om het minimum inkomen niveau van de armste bevolking te beschermen. Aan het eind van de jaren tachtig hebben andere landen minimum inkomen schema's aangenomen (Luxemburg in 1986, Frankrijk in 1988, de Autonome Gemeenschappen van Spanje tussen 1989 en 1992), en hebben ze de concepten van rechten en plichten tot inschakeling erin geïntegreerd. Later nam ook Portugal (1997) hetzelfde model van sociale integratie minimum inkomen²³ aan. Italië voerde enkel een experiment uit op lokaal niveau tussen 1998 en 2000²⁴. Als we de vorige modellen in acht nemen, brengt de introductie van het concept 'inschakeling' een belangrijke verandering.

Om de verschillen en gelijkenissen tussen deze twee generaties van minimum inkomens modellen te analyseren, kunnen we verschillende criteria²⁵ in acht nemen. In dit geval is de relatie met de arbeidsmarkt het meest relevant, want het toont aan dat, in alle landen, minimum inkomen één van de meest gevoelige, nodige en specifieke instrumenten is in de strijd tegen armoede, in een perspectief van inkomensbehoudgarantie. In bijna elke Europese staat wordt minimum inkomen gepresenteerd als een complementaire bijstand die mensen moet helpen om zoveel mogelijk uitzonderlijke situaties van werkloosheid, verarming en uitsluiting te overkomen. Dit gemeenschappelijk kenmerk bevat tot op bepaalde hoogte twee verschillende logica's²⁶. In een van beide is er een directe link tussen het gebrek aan inkomen en aan tewerkstelling. Volgens dezelfde logica moet de persoon die dit voordeel vraagt, aangezet of gedwongen worden om een job te zoeken. In de andere logica, meer verbonden met het concept van sociale uitsluiting, is gebrek aan inkomen een symptoom van een probleem dat verder gaat dan de economische sfeer, en dat meer vereist dan een "eenvoudig" zoektocht naar een job.

Volgens de eerste logica, die in de meeste Centraal Europese landen gehanteerd wordt, is beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt een noodzakelijke voorwaarde om een uitkering te ontvangen. Dit betekent meestal dat de ontvanger meewerkt met de lokale werkgelegenheidsdiensten. Enkel een beperkt aantal personen of groepen dienen niet aan deze verplichting te voldoen, zoals in Oostenrijk en Luxemburg bijvoorbeeld degenen die hun studies beëindigen, en degene die zorg moeten dragen voor kinderen of oudere mensen. Het is opmerkelijk dat de verplichting om een job aan te nemen in sommige landen sterker is voor wie een leefloon geniet, dan wie een werkloosheidsuitkering ontvangt.

²³ Capucha, L., Guerreiro, M. D., (1997). Rendimento mínimo garantido: avaliação da fase experimental. Lisboa. Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

²⁴ Benassi, D., Mingione, E. (2003). Testing the *Reddito minimo d'Inserimento* in the Italian Welfare system. In Standing, G. (Ed.). Minimum income Schemes in Europe. ILO. Genève.

²⁵ Voor een discussie over de invloed van de "beveridgist" of "bismarkish" op minimum inkomen, see Milano, S. (1989) Le revenu minimum garanti. Paris. P.U.F.

²⁶ Comparatieve analyse van Guibentif, P., Bouget, D. (1997) As políticas de rendimento mínimo na União Europeia. Lisboa. Ed. União das Mutualidades. This publication gathers the contributions to an interesting European seminary that was held in Lisbon within the Framework of the Minimum Income implementation in Portugal.

Naast de plicht om mee te werken met de werkgelegenheidsdiensten, zijn er ook nog andere mechanismes die de beschikbaarheid voor werk bevorderen, met een reeks stimuli en repressieve maatregelen, zoals het dreigement om het minimum inkomen in te trekken of te beperken als de ontvanger een job of een opleiding weigert. Dit is bijvoorbeeld het geval in Denemarken, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

De tweede logica benadrukt het “integratie-contract”, dat een reeks maatregelen omvat die niet noodzakelijk direct verband houden met tewerkstelling (bijvoorbeeld met betrekking tot familie, gezondheid, opleiding,...) in plaats van de unilaterale verplichtingen voor de ontvanger. Het moet begrepen worden als een wederzijds engagement tussen de ontvanger en de samenleving, tot stand gekomen door een onderhandeling. Toch blijft het een ongelijke onderhandeling, en in realiteit vestigt minder dan 50 % een dergelijk contract. Een systeem tussen beide logica's lijkt dat van België, dat van de eerste naar de tweede logica verschoof met de hervorming van 1993²⁷, waarbij een sociaal integratie contract geïntroduceerd wordt, met inbegrip van de motivatie om te werken²⁸. Ook het Deense model dient vermeld te worden, dat bedoeld is voor mensen die tijdsproblemen hebben, en voor jonge mensen van 18 tot 24 jaar oud, waarbij het de verplichting van het aannemen van voorgestelde jobs en opleiding door de gemeenschap invoert, onder bestraffing van het verliezen van het inkomen. Dit model werkt volgens het perspectief van ‘activering’²⁹, maatregelen die reeds jaren geleden geïmplementeerd werden in de Scandinavische landen, en die nadien ook op de agenda van de Europese Unie geïntroduceerd zouden worden.

In alle landen wordt betaald werk beschouwd als het meest geschikte middel voor professionele integratie en financiële autonomie. In verschillende landen worden ook minimum inkomens schema's geïntroduceerd voor studenten en beroepsopleidingen voor begunstigden en hun families. In andere landen wordt deze steun (al dan niet terug te storten) aangewend om opleiding te faciliteren (Nederland, Oostenrijk), een professionele activiteit te herstarten (Ierland) of zelfs een onderneming op te starten. Het is ook mogelijk om zich te beroepen op financiële steun voor de werkzoekende (België), in andere gevallen zijn de publieke instellingen degene die de jobs creëren (Luxemburg), jobs die zinvol zijn voor de gemeenschap en voor de ontvangers van minimum inkomen.

In ieder geval, in het kader van de sociale bescherming en doorheen de Europese aanbevelingen, laten minimum inkomens toe het verband te leggen tussen tewerkstelling en inclusie. Desalniettemin was deze mogelijkheid vooral een hypothese, en zou ze enkel in gereduceerde vorm verwezenlijkt worden³⁰. In sommige landen vereiste dit soort maatregelen een gezamenlijke inspanning van de Ministers van Sociale Zaken en van Werkgelegenheid, en creëerden zo tegelijk interministeriële commissies en coördinatiestructuren (Luxemburg, Frankrijk en Portugal), die soms parallellen kenden op lokaal niveau, wat bijvoorbeeld het geval was bij de Inschakelingscommissies op lokaal niveau, bij de Autonome Gemeenschappen van Spanje, en bij bepaalde regio's van Frankrijk en Portugal. In

²⁷ Jacques, E. (1996). L'expérience belge de revenu minimum. Paper presented to the European Seminar on Minimum Income (1999). Lisboa. See also Vranken, J. (1999) Le minimex en mutation en Belgique in Paugam, S. L'Europe face à la pauvreté. Documentation Française. Paris.

²⁸ Berger, J. M., Van Ruymbeke, M. (1990). Le prix de la dignité humaine. Union des Villes et Communes Belges. Bruxelles

²⁹ Abrahason, P., Hansen, H. (1994). Guaranteed minimum income in Denmark. Bruxelles (report prepared for the European Commission-DG V).

³⁰ Saraceno, Ch. (Ed.) (2004). Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà. Il Mulino. Bologna.

deze ruimtes van gedecentraliseerde coördinatie werkten de lokale actoren, waaronder ook de vakbonden en ondernemers, samen –tenminste theoretisch- met de plaatselijke afdelingen van de werkgelegenheidsbureau's en sociale diensten.

Gesitueerd binnen het zogenaamde 'maatschappelijk welzijn', worden deze maatregelen -de sociale diensten en voordelen op lokaal niveau, het experimenteren met minimum inkomen schema's en linken naar de arbeidsmarkt- geanalyseerd door onderzoeken die een grotere erkenning verdienen dan ze krijgen³¹.

De Aanbevelingen van 1992 gaan verder dan minimum inkomen schema's en vestigen het individuele recht, zonder beperking in de tijd, op voldoende inkomen en middelen, zodat iedereen menswaardig kan leven³². Ondanks de relatieve ambiguïteit slagen de Aanbevelingen erin om een evenwicht te vinden tussen traditie, die de garantie van voldoende middelen benadrukt, en een ruimere benadering die benadrukt dat deze garantie de impuls moet zijn voor een economische en sociale integratie.

Een ander initiatief dat invloed had op dit debat was het voorstel van de Europese Commissie, goedgekeurd door het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, en nadien aangenomen door de Europese Raad in 1992, namelijk de Aanbeveling over de Objectieve Convergentie en Sociale Beschermingsbeleid³³. Voordien hadden de Europese autoriteiten enkel de zin erkend van het coördineren van sociale beschermingssystemen³⁴. De impact van de Europese Acte, de toenadering tot een eengemaakte markt, en de discussies over het gevaar van sociale dumping, leverden echter sterke argumenten voor een harmonisatie/convergentie van sociale bescherming, op Europees niveau³⁵.

Aan de ene kant betekende harmoniseren dat bepaalde inspanningen gemaakt zouden moeten worden om financiering, bijdrages en provisies gelijk te schakelen, en om zo criteria verder dan het Europees bereik te vestigen. Aan de andere kant was convergentie ook een mogelijkheid, maar minder dwingend, aangezien deze mogelijkheid suggereerde dat de groeiende integratie van de economieën zou leiden tot het bereiken van een gemeenschappelijk aankomstpunt van sociale bescherming³⁶. Dit zou de dominante positie blijven de komende jaren, door de financieringsproblemen, en de hoge weerstand bij de lidstaten om op dit domein bevoegdheden af te staan enerzijds, en door de complexiteit van het gelijkschakelen van heel verschillende systemen die verschillende Europese modellen van de welvaartsstaat³⁷ en sociale zekerheid belichamen, en hun impact in termen van armoedebestrijding³⁸ aan de andere kant.

³¹ Zie de bijdragen van Kazepov, Sabatinelli, Eardley, Bradshaw, Heikkila, Nicaise, Milano, Standing, Euzeby, Paugam, Lelièvre, Nauze-Fichet, Ferrera, Gough and Saraceno

³² Directe invloed van de Duitse wetgeving Schulte, B. (1994). Synthèse des travaux. En L'avenir de la politique sociale européenne. Louvain. P.U.L. (From 133 to 139).

³³ European Commission. Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection. Bruxelles. 24 June 1992.

³⁴ Dit reflecteert op het artikel 51 van het Verdrag van Rome and en op de Verordeningen van december 1958 en juni en maart 1972. De bezorgdheid ging naar de impact van de sociale bescherming op de circulatie van werknemers.

³⁵ To Voor een betere discussie over de convergentie van die jaren, zie Chassard, Y.(1992). Pour une Convergence des politiques des Etats membres dans le domaine de la protection sociale. Revue. Droit Social. Paris

³⁶ Estivill, J (1998). Citoyenneté, protection sociale et insertion dans l'Europe du Sud. Em AAVV. Excluant...Exclu. Editions de L'université de Bruxelles. Bruxelles. Zie een tegengestelde visie in in White, J. M.(1992). La convergence des objectifs et les politiques sociales en Europe. Revue Europe Social n- 5. Paris. (Pages 49 and 50).

³⁷ De literatuur hierover is uitgebreid. Een goed overzicht is Pierson, C., Castles, F. G. (2000). The welfare state reader. Polity Press, London.

³⁸ Deleek, H. (Ed.) (1992) Indicators of poverty and the adequacy of social security. Avebury. Aldershot. Dit was een van de onderzoeken gefinancierd op het einde van Armoede Programma 2 en was focuste op besaansonzekerheid. Het is van belang te vermelden dat het hierna is dat de invloed van sociale voordelen op armoede vermeld begint te

In feite zou de discussie, samenvallend met het toenemend aantal rechthebbenden op minimum inkomen of leefloon (vooral door de groei van langdurige werkloosheid), in de jaren negentig weg en weer gaan tussen de beschermingsystemen die meer geld gaven aan de zogenaamde passieve maatregelen (werkloosheid en oudere mensen), en degene die meer actieve maatregelen invoerden, en ten derde tenslotte de Japanse en Noord Amerikaanse modellen van sociale bescherming.

Deze vruchtbare jaren (die eindigden in 1993-1994) verdienen het om opgemerkt te worden, en tonen dat ze verantwoordelijk zijn voor het slechte nieuws, het einde van Armoede 3 en het afvoeren van een toekomstig programma Armoede 4. Dit feit was in sterke mate verantwoordelijk voor het verdwijnen van de mogelijke ontmoetingen van het koppel werkgelegenheid-inclusie. Er waren echter wel andere gemeenschapsinitiatieven van het Europees Sociaal Fonds, zoals het URBAN programma³⁹. De afstand tussen het Groenboek⁴⁰ Europees Sociaal Beleid (1993) en het Witboek⁴¹ (1994), markeert echter duidelijk het einde van een tijd die gekenmerkt werd door levendigheid en hoop, en het begin van een tijd gekenmerkt door kleurloos pragmatisme.

Het goede nieuws kwam van Brussel, met de publicatie van Jacques Delors⁴² Witboek, met daarin de aankondiging van nieuwe tijden, en in het bijzonder nieuwe ontmoetingsplaatsen voor strategieën van tewerkstelling en sociale inclusie.

Als een consequentie van de toenemende werkloosheid, die meer dan 10% van de actieve populatie trof, 21,1% jonge mensen, en meer dan 17 miljoen burgers, toonde het Witboek van Delors over Groei, Competitiviteit en tewerkstelling (gepubliceerd in 1993), aan dat de Europese economie groeit, maar weinig jobs creëert. Volgens deze publicatie, is het noodzakelijk om levenslang leren te stimuleren, om interne en externe flexibiliteit te verhogen, om meer te vertrouwen in de decentralisatie van initiatieven, om de kosten van ongeschoold werk te reduceren, om tewerkstellingsbeleid te vernieuwen en op zoek te gaan naar antwoorden op nieuwe noden. Deze laatste twee zaken wijzen op de niche, waarin het mogelijk zal zijn om nieuwe noden te vinden, die de markt niet erkende, en waar de staat niet op inging om nieuwe jobs te creëren. Het Witboek kan beschouwd worden als het 'testament' van de voorzitter van de Commissie, hoewel het reeds een jaar later niet als dusdanig beschouwd werd. Toch zal dit 'testament' niet verdwijnen, aangezien de belangrijkste ideeën terug tevoorschijn komen in de nieuwe initiatieven met betrekking tot tewerkstellingsmogelijkheden.

De Europese Raad van Essen (1994) definieerde vijf actielijnen met betrekking tot werkgelegenheid, op korte en middellange termijn. In het rapport over werkgelegenheid in Europa van 1995⁴³, werd reeds gereflecteerd over deze lijnen en was er een focus op de mogelijkheid van de implementatie ervan op lokaal niveau.

worden in de Europese statistieken met de nuance van 'voor' en 'na' de sociale transfers. "before" and "after" the social transfers.

³⁹ Urban heeft twee fases. De eerste van 1994 tot 1999 en de tweede van 2002 tot 2006. Enkel uitzonderlijk is het project erin geslaagd bruggen te bouwen tussen tewerkstelling en inclusie, wat ook niet de doelstelling was van dit programma, al werd er wel nadruk gelegd op de integraliteit van de ervaringen van stedelijke ontwikkeling.

⁴⁰ Commission Européenne. Politique sociale européenne (1993). Options pour l'Union. Bruxelles e Commission des Communautés Européennes (1994). L'avenir de la politique sociale européenne. Presses Universitaires de Louvain. Louvain-La-Neuve.

⁴¹ Comisión europea (1994). La política social europea. Un paso adelante para la Unión. Luxemburgo. Com (94) 333.

⁴² Comisión Europea (1993). Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Bruselas. Boletín CEE.(Suplemento 6/93)

⁴³ Comisión Europea.(1995). El empleo en Europa. Luxemburgo. OPOCE

In hetzelfde jaar publiceerde de Commissie een werkdocument⁴⁴ over lokale ontwikkeling en tewerkstellingsinitiatieven dat 17 reikwijdtes beschrijft, waarin de nieuwe ‘werkgelegenheidsopportunities’ gegroepeerd worden. Eveneens adresseert de Commissie een Communicatie over de lokale ontwikkeling aan de Raad en het Parlement⁴⁵. Dit perspectief kwam uit de jaren tachtig, waarin de OESO Lokale Werkgelegenheid Initiatieven had gelanceerd, een programma dat een grote weerklink had in termen van implementatie in Latijns Europese landen, vooral in Italië⁴⁶, Spanje⁴⁷ en Portugal⁴⁸. Dit programma werd aangepast aan de Europese context door middel van een programma ‘LEDA’.

In de context van lokale ontwikkeling waren de elementen voor armoedebestrijding en arbeidsinschakeling niet altijd aanwezig⁴⁹. Ten eerste omdat in de eerste generatie van lokaal ontwikkelingsbeleid gecentraliseerde publieke investeringen gedaan werden die ‘kathedralen in de woestijn’ gecreëerd hebben, met weinig repercussies voor de meest kwetsbare bevolking, en met het soort tewerkstelling die verdwijnt als de verticale impulsen verdwijnen. Ten tweede omdat het zelden gebeurt dat de positieve effecten, in economische termen, in gebieden met een hoge initiële ongelijkheid, in staat zijn om een impact te hebben op de armste deelgebieden, en er meer toegankelijke jobs kunnen creëren. Ten derde omdat de focus lag op activiteiten en sectoren die hoge kwalificaties vereisen, en dat er weinig arbeidsintensieve jobs waren voor lager gekwalificeerde. Tenslotte omdat, zonder een lange termijn visie op duurzaamheid, de finale uitkomsten vaak het vertrekpunt reproduceren.

Er zijn een aantal noodzakelijke voorwaarden opdat lokale ontwikkeling zou kunnen ontsnappen aan het risico werk-inschakeling en armoedebestrijding los te koppelen⁵⁰. Onder die voorwaarden is het essentieel om het belang aan te duiden van een gemeenschappelijk doel van sociale en economische ontwikkeling⁵¹, om sociaal kapitaal⁵² en collectieve goederen te promoten, om het lokale Maatschappelijk Welzijn⁵³ te vernieuwen, om de mogelijke initiërende en plannende rol van de lokale autoriteiten te verkennen, om een dynamiek van sociale ondernemers⁵⁴ mee te nemen, om de capaciteit van lokale actoren en vooral van het verenigingsleven en de mensen in armoede te versterken⁵⁵.

Na 1996 lanceerde de Commissie, die reeds verschillende initiatieven genomen had, (de programma’s ERGO, LEDA en ELISE), verschillende initiatieven, om experimentele acties uit te voeren, met de ‘werkgelegenheidsopportunities’ op de achtergrond. Via artikel 10 van ERDF en artikel 6 van ESF, werden een reeks van projecten gefinancierd die volgens dit perspectief geïmplementeerd zouden worden. Het gaat hier om diensten in functie van het dagelijkse leven (hulp in het huishouden,

⁴⁴ Comisión Europea. (1995). Las iniciativas locales de desarrollo y empleo. Luxemburgo. OPOCE.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión. (1995). Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas de desarrollo y empleo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.(12.10.1995).

⁴⁶Triglia, C. (2005). Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia. Ed Latreza. Roma-Bari

⁴⁷ Vazquez Barquero, A. (1993). Política económica local. Ed. Piramide. Madrid.

⁴⁸ Henriques, J. M., Lopes, R. G., Batista, A. J. (1991). O programa ILE em Portugal. Ed. Escher. Lisboa

⁴⁹ Estivill, J. (2007). Estrategias locales para enfrentar la pobreza urbana. Panorama internacional. Lima. Proyecto PROPOLI.

⁵⁰ Barreiro, E., Jiménez, E., Sanchez, J.E. (1998). Los nuevos yacimientos de empleo. Barcelona. Fundació CIREM. (Pág. 145 y 146)

⁵¹ Sauvage, P. (Ed.) (1996). Reconcilier l'économique et le social. O.C.D.E. Paris

⁵² Sauvage, P. (Ed.) (1996). Reconcilier l'économique et le social. O.C.D.E. Paris

⁵³ Estivill, J. (2008). Protección Social y desarrollo local en Europa. STEP-OIT. Ginebra

⁵⁴ Provasi, G. (2002) (Ed.). Lo sviluppo locale : una nuova frontiera per il non profit. F. Angeli. Milano. y Laville, J.-L., Eme, B.

⁵⁵ Jouen, M (Coord.). (1997) Premier rapport sur les initiatives locales de développement et de l'emploi. Commission Européenne. Bruxelles.

kinderopvang, steun voor jongeren en oudere mensen...), diensten die de kwaliteit van het leven kunnen verbeteren (gebouwen en renovatie van huizen, openbaar vervoer, veiligheid, collectief energiebeleid...), diensten met betrekking tot vrije tijd (plattelandstoerisme, behoud van lokaal cultureel patrimonium), en diensten milieubehoud (water beheer, beschermde natuurgebieden,..). Kortom, dit zijn activiteiten die beantwoorden aan nieuwe noden, die nieuwe en incomplete markten tot stand doen komen, die een lokale zichtbaarheid hebben, en tevredenheid kunnen brengen op lokaal niveau, en die intensief zijn in termen van tewerkstelling. Hier kunnen we dus een 'locale brug' erkennen, die beantwoordt aan de noden van de meest kwetsbaren, en zo tegelijk nieuwe jobs creëert. Deze initiatieven worden enkel blootgesteld aan het risico van het creëren van een vicieuze gesloten cirkel, die situaties van territoriale en sociale uitsluiting reproduceert, als ze niet in staat zijn om betere arbeidskracht capaciteiten te creëren en die cirkel te doorbreken door verbindingen te maken met bredere economische ruimtes.

2.4. 1997: de (meer formele) aanvang van dit “huwelijk”

In 1997 vonden drie gebeurtenissen plaats, die het begin van de meer formele relatie van het “koppel” stimuleerden. Eén daarvan is de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam. Het tweede is de Top van Luxemburg die leidde tot de creatie van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, en het derde is de creatie van het Communautaire Programma “Derde Systeem en Werkgelegenheid”.

Dankzij het Verdrag van Maastricht, ondertekend in februari 1992, was het mogelijk om een “sociaal protocol” in te voegen (waaraan het Verenigd Koninkrijk niet participeerde) dat voorzichtig het aantal sociale domeinen verhoogde, waarin de Raad geen unanimiteit nodig had om beslissingen te nemen. Toch zou dit Verdrag, ondertekend in een klimaat van economische depressie, meer herinnerd worden omwille van de verplichtingen dat het de lidstaten oplegde om een aantal economische convergentie criteria te bereiken. Deze criteria hadden een rechtstreekse invloed op de toename van de publieke sociale investering in verschillende landen. Het verdrag van Amsterdam, ondertekend in 1997 en van kracht in 1999, behandelt rechtstreeks onderwerpen verbonden met tewerkstelling⁵⁶ en sociale uitsluiting.

Na de Europese Raad van Essen in 1994, die reeds eerder ter sprake kwam, werd door de Raad in Dublin in 1996 de Commissie aangespoord om gemeenschappelijke indicatoren te ontwikkelen, die geïmplementeerd moesten worden door een vorm van “benchmarking”, (met het invoeren van tussenliggende doelstellingen).

De eerste meerjarenplannen werden geïmplementeerd. Het “Vertrouwenspact voor de Werkgelegenheid” zou deze strategie ondersteunen, de Intergouvernementele Conferentie van 1996/1997 slaagde erin om een nieuw hoofdstuk in het toekomstige Verdrag van Amsterdam in te voeren, specifiek over Tewerkstelling. Dit achtste hoofdstuk erkent dat het ten gunste van het algemeen belang is op Europees niveau (artikel 26) en dat het mogelijk is om een gecoördineerde strategie op dit niveau te vestigen, zonder te ontkennen dat de staten hun eigen beleid hebben voor de interne arbeidsmarkt. Deze strategie is gebaseerd op gemeenschappelijke richtsnoeren die aangenomen kunnen worden door een

⁵⁶ Om deze gezamenlijke positie van de Europese werkgevers en vakbonden te zien, consulteer CES, UNICE, CEEP. Contribution des partenaires sociaux au sommet sur l'emploi. 13/11/1997.

gekwalficeerde meerderheid van de Europese Raad. Deze richtsnoeren werden voorgesteld door de Commissie volgens de jaarlijkse rapporten van tewerkstelling die gemaakt werden door de Commissie en de raad, in het kader van de economische begeleiding van de monetaire unie. Elke staat zou een rapport zenden dat de genomen maatregelen voorstelt, in overeenstemming met de gemeenschappelijke richtsnoeren. De raad analyseert deze rapporten, en indien nodig, kan de raad met gekwalficeerde meerderheid aanbevelingen aannemen, gericht aan de lidstaten die de richtsnoeren niet volledig volgen. Dit complex proces is identiek voor de beslissingen op vlak van economisch beleid voor die periode, maar, met betrekking tot tewerkstelling, is er geen sanctie opgenomen voor die staten die de clausules van het verdrag niet vervullen.

Het nieuwe hoofdstuk creëert een Werkgelegenheid Advies Comité (art. 130) dat de Raad van Sociale Zaken ondersteunt in de coördinatie van alle nationale arbeidsmarktbeleid. Dit comité kan aanbevelingen doen op eigen initiatief, of op vraag van de Europese raad of van de Commissie. Het Verdrag bepaalt ook de mogelijkheid om ervaring en informatie uit te wisselen (art. 127 en 129), met de bedoeling samenwerking tussen de staten aan te moedigen en de acties te ondersteunen. Deze mogelijkheid zou leiden tot het aanmoedigen van 'peer reviews', gebaseerd op het richtinggevende van goede praktijken. Een andere maatregel creëert een mechanisme waardoor repercussies op Werkgelegenheid in rekening genomen worden. Het Verdrag van Amsterdam heeft niet enkel een artikel dat de strijd tegen alle soorten discriminatie mogelijk moet maken (art. 13) maar integreert ook het vorige "sociale protocol" van Maastricht, en voegt de mogelijkheid toe om maatregelen aan te nemen op het vlak van de strijd tegen sociale uitsluiting (art. 136 en 137), wat betekent dat het mogelijk is om opnieuw in dit domein Communautaire Actieprogramma's te hebben. Zo kwam er een eind aan de drie jaar 'in de woestijn', na het einde van Armoede 3 en het niet goedkeuren van een nieuw Armoedeprogramma. Het is belangrijk om het belang aan te stippen van de weg en weer slingerende 'vlammen van hoop', behouden door de gemeenschapsinitiatieven INTEGRA en URBAN die op een bepaalde manier in staat waren om het hele proces positief te beïnvloeden.

Met dit verdrag werd verduidelijkt dat de Europese instanties, vooral de commissie, de uitwisseling tussen de lidstaten, op vlak van werkgelegenheid en sociale inclusie strategieën stimuleren, promoten en coördineren, én dat de nationale instanties de implementatiebevoegdheden behouden. De werkgelegenheidsstrategie ondervond een sterke ondersteuning op de Luxemburg top in 1997, terwijl de sociale inclusie strategie moest wachten tot Lissabon 2000.

Er zijn verschillende omstandigheden die het ontstaan van de Europese Werkgelegenheidsstrategie verklaren. Op dat moment hadden sommige landen een lage werkloosheidsgraad (Oostenrijk en Luxemburg), en waren andere in staat om de werkloosheidsgraad sterk te reduceren (Denemarken, Portugal en Nederland). Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië, België en Griekenland hadden toch hoge werkloosheidscijfers.⁵⁷ Het idee dat een wederzijds leren tussen lidstaten noodzakelijk was, werd uit deze vaststellingen geboren. Gedurende de jaren negentig waren diverse werkgelegenheidsstrategieën in beweging gezet, maar geen enkele van de conventionele arbeidsmarkt variabelen kon op éénduidige wijze de

⁵⁷ Goetschy, J. (2003). The European Employment Strategy, Multilevel governance and policy coordination: past, present, future em Zeitlin, J. Trubeck, D. M. Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments. Oxford University Press. Oxford.

efficiëntie of het gebrek eraan van een bepaalde lidstaat verklaren. Alle staten werden geconfronteerd met de consequenties van externe schokken, en er was onzekerheid over hoe terug te vechten, of hoe deze te overkomen⁵⁸. Dit maakte dat alle staten interesse hadden in het delen van gemeenschappelijke richtsnoeren. Daarnaast beperkte de beslissing om een gemeenschappelijke munt te hebben, de actieradius van nationaal tewerkstellingsbeleid, aangezien het niet meer mogelijk was om de nationale munt te devalueren. Evenmin was het nog mogelijk om autonoom de rente te doen dalen, teveel overheidsinvesteringen te doen, wat normaal publieke tewerkstelling genereert, en evenmin konden brede economische sectoren nog beschermd worden tegen competitiviteit.

Dit was ook de reden waarom alle regeringen het ontwerp van een nieuwe supra nationale strategie als een goede optie konden appreciëren.

In die tijd werd ook de impasse van het sociaal beleid sterker gevoeld, door het groeiende risico van de de-legitimisering van de meerderheid van de centrum linkse regeringen, ook al waren ze in die periode dominant aanwezig in het panorama van de Europese Unie⁵⁹. De Europese Strategie was in deze context het resultaat van onderhandelingen tussen degenen die aandrongen op de noodzakelijke economische hervormingen, en degene die de sociale vraagstukken benadrukten. Er moesten gemeenschappelijke Europese objectieven geïnstalleerd worden, en deze moesten gecombineerd worden met de nationale definities van actie instrumenten⁶⁰.

De buitengewone Europese Raad over Werkgelegenheid, in Luxemburg in november 1997, betekende een belangrijke stap voorwaarts in het bereiken van de bepalingen van het verdrag, die samenwerking rond tewerkstelling op Europees niveau voorschrijven. Vier richtsnoeren werden aangenomen om de capaciteit van professionele inschakeling te verbeteren. Deze bepalingen zijn erop gericht om de 'inzetbaarheid' (een erg controversiële term) van werklozen te versterken, dit door 1) de preventie van werkloosheid bij jongeren en van langdurige werkloosheid, 2) de verschuiving van passieve maatregelen naar actieve maatregelen. Hierbij werd berekend dat lidstaten gemiddeld 38 % van hun uitgaven voor het financieren van deze beleidsmaatregelen moeten gebruiken, terwijl tegelijk voorgesteld werd om het fiscale systeem en de voordelen en uitkeringen te heronderzoeken, zodat de arbeidsmarkt aantrekkelijker zou worden. Hierbij wordt eveneens geargumenteed dat het volume van beroepsgerichte opleidingen zou moeten toenemen, en ten minste 20 % van de werklozen zou moeten bereiken. Een derde invulling van de bepalingen moet gebeuren door een meer dynamisch partnerschap (nog een sleutelterm uit Armoede Programma 3⁶¹), waardoor ondernemingen en vakbonden sterker geëngageerd worden in professionele inschakeling. Door die partnerschappen moeten ook akkoorden gesloten worden die levenslang leren mogelijk maken. Ten vierde moet ook werk gemaakt worden van een vlottere overgang van school naar werk, en ten vijfde van het bevorderen van de integratie van sociale groepen met bepaalde moeilijkheden, zoals mindervaliden, in de arbeidsmarkt.

⁵⁸ Trubeck, D. Mosher, J. S. (2003). New governance, employment policy and the European social model in Zeitlin, J., Trubeck, D. M. OP. Cit.

⁵⁹ Pedroso, P. (Coord.) (2005). Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Relatório final. FEUC. Coimbra. (From Page 48 onwards)

⁶⁰ Visser, J. (2005). The OMC as selective amplifier for national strategies for reform. What Netherlands want to learn from Europe en Zeitlin, J., Pochet, P. The open method of coordination in action. The European Employment and social inclusion strategies. P. I. E. Peter Lang, Brussels

⁶¹ Estivill, J. (1997) (Ed.). El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción. Ed. Hacer. Barcelona.

- Om een ondernemingsgeest te ontwikkelen, met als voorstellen: 1) de reductie en simplificatie van de administratieve lasten die enorm wegen op kleine en middelgrote ondernemingen, opdat ze meer jobs zouden kunnen creëren, en 2) het onderzoeken van opportuniteiten die nieuwe vormen van tewerkstelling kunnen creëren, via de sociale economie, lokale ontwikkeling en de creatie van nabijheidsdiensten, en 3) de vermindering van de fiscale lasten, en vooral van niet loonsgebonden kosten voor laaggeschoold werk.
- Om het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werkers te versterken, met als voorstel: 1) de modernisering van werk organisatie door de jaarlijkse planning en het reduceren van werkuren, het reduceren van buitengewone werkuren, en het verhogen van parttime werk, 2) de mogelijkheid om in de nationale wetgeving meer ‘aanpasbare’ wetgeving omtrent contracten te introduceren, die gekenmerkt worden een ‘voldoende’ zekerheidsniveau en een betere professionele status, en 3) het ondersteunen van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen, investeren in menselijk kapitaal.
- Om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te versterken, met als voorstel de strijd tegen discriminatie van vrouwen op het werk, het bevorderen van gelijke verloning, het bestrijden van verschillen in werkomstandigheden, het uitwerken van maatregelen die gunstig zijn voor gezinnen, door de creatie van kindertuinen te bevorderen, en van ondersteunende diensten, en door het ouderschapsverlof te verlengen, en tenslotte het faciliteren van werk re-integratie.

Naast deze Richtsnoeren (achteraf ‘pijlers’ genoemd), die de staten beloofden te volgen (wat ze aantoonde vanaf 1998 in de nationale rapporten), introduceerde de Europese Werkgelegenheidsstrategie de Open Methode van Coördinatie die, later, door de Top van Lissabon ook van toepassing zou zijn op sociale inclusie. Er werd verwacht dat met deze methode niet enkel de Europese Werkgelegenheidsstrategie een grotere coherentie zou vertonen, en gedeeld zou worden door alle Lidstaten, maar dat de lidstaten het ook zouden aanwenden overeenkomstig de specificiteiten en karakteristieken van hun eigen arbeidsmarkt.

Op deze manier geformuleerd, stelt de Strategie het jaar 2002 als deadline. Gedurende 5 jaren werden kleine aanpassingen aangebracht, zoals de verbetering van de diagnosecapaciteit van de nationale rapporten, de specificatie en kwantificering van sommige doelstellingen, zoals de reductie van 50 % van schoolverlaters, en het opleidingsaanbod tot meer dan 25 % van werklozen, de toepassing van een wederzijdse uitwisseling en het wederzijds leren uit goede voorbeelden, het bereiken van een set gemeenschappelijke vergelijkbare indicatoren, en de introductie van nieuwe ideeën, zoals het risicokapitaal en het ontwerp van duidelijke, stabiele en betrouwbare normen voor kleine ondernemingen. De Cardiff top (1998) en Keulen top (1991) versterken de relatie van de Europese Werkgelegenheidsstrategie met de macroeconomische variabelen, wat een onmiddellijk precedent betekent van coördinatie en synchronisatie met economische cycli en beslissingen van economisch beleid, die de volgende fase in 2003 kenmerken⁶².

Het zou niet mogelijk zijn, noch is het de opzet van deze studie, om een evaluatie te maken van de Europese Strategie die in Luxemburg startte. In 2000 werd er een

⁶² Prieto, A. La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n.º 52. Madrid

tussentijdse technische evaluatie⁶³ gemaakt en in 2002 werd er eveneens een evaluatie gemaakt, ditmaal met een grotere diepgang. Men kan niet ontkennen dat het loutere bestaan van een Europese Werkgelegenheidsstrategie op zich reeds een belangrijke vooruitgang betekende: het maakte de coördinatie tussen staten mogelijk, wat daarvoor niet bestond, en verduidelijkte de verschillende rollen (subsidiariteitsbeginsel), waarbij de volledige bevoegdheid behouden wordt ten opzichte van de Europese instanties, en in het bijzonder, ten overstaan van de bevoegdheden van de Commissie.

De Open Methode van coördinatie is een complex proces dat het moeilijk evenwicht reflecteert tussen de gemeenschappelijke doelstellingen en pijlers op Europees niveau enerzijds, en de diversiteit van de arbeidsmarkt van iedere lidstaat anderzijds. Dit brengt een wederzijdse onderhandeling en het toezicht op de implementatie van het beleid met zich mee. De Nationale Actieplannen moesten verplicht deze richtsnoeren volgen, maar waren tegelijkertijd niet bindend. Is het legitiem om de vraag te stellen in hoeverre de Nationale Plannen deze richtsnoeren volgden, of daarentegen handig waren om rapporten te presenteren in Brussel? Tot 2002 werd in de meerderheid van de Nationale Plannen Tewerkstelling vooral waarde gehecht aan de 'inzetbaarheids' pijler, vele hadden geen coherente of gekwantificeerde objectieven, en bestonden uit een opsomming van maatregelen zonder enig verband; weinig vestigden bruggen met de Nationale Actie Plannen voor Inclusie.

Het is belangrijk op te merken dat de verzameling doelstellingen en pijlers, afgesproken in Luxemburg, vooral belangrijk waren als stimulerende richtsnoeren, die de actieradius van het nationale arbeidsmarktbeleid niet beperkten. Het is mogelijk dat ze een aantal gelijkaardige richtlijnen hebben beïnvloed, en de laatste vijf jaar van hetzelfde beleid hebben gemarkeerd (primaat van actieve maatregelen, noties van 'inzetbaarheid' en 'aanpassingsvermogen', gelijke kansen en focus op specifieke groepen als langdurig werklozen, jongeren en vrouwen, en een bredere openheid van de socio-economische actoren). Het is nogmaals fundamenteel om de impact van deze gemeenschappelijke richtsnoeren op de nationale situaties te bekijken. Zo betekende dezelfde oriëntatie – een grotere openheid van de socio-economische actoren- soms een belangrijke vooruitgang in die landen waar het niet bestond, en een risico om actieradius te verliezen waar zulke processen meer ontwikkeld waren⁶⁴.

Een andere vraag die we ons moeten stellen is: wat waren de resultaten? De optimisten gebruiken volgende cijfers in hun argumenten: meer dan tien miljoen arbeidsplaatsen werden gecreëerd (6,5 %), waarvan 6 miljoen ingenomen werden door vrouwen, er was een reductie van de werkloosheid met meer dan vier miljoen (-25 %), een toename van participatie aan de arbeidsmarkt (5 miljoen), een vermindering van 20 % tot 18 % van gender ongelijkheid in de tewerkstellingscijfers, en van 12 % tot 9 % in de werkloosheidscijfers; en de reductie van de fiscale lasten⁶⁵. Volgens wie pessimistischer is, heeft de Europese economie, met inbegrip van periodes van groei, minder arbeidsplaatsen gecreëerd dan de Noord Amerikaanse of Japanse economie en, bovendien is de kwaliteit van de jobs in de Europese

⁶³ Comisión Europea. Comunicación de 17 de Julio de 2002. Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo. Bruselas. COM.416.

⁶⁴ Walthéry, P. (2002). Negociación colectiva y Planes Nacionales de Empleo. The monographic number of Revista Políticas Sociales en Europa n 11, focus on the employment active policies. Ed. Hacer. Barcelona. (Page 117).

⁶⁵ Fundación Luis Vives. (2006). Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Empleo. Madrid (Page 36).

economie ondermaats (toename van precair, atypisch, tijdelijk en informeel werk)⁶⁶; is er een aanzienlijke groep mensen die niet opgenomen zijn op de arbeidsmarkt en zijn vrouwen nog steeds oververtegenwoordigd in werkloosheid en het minst betaald.

De volgende vraag zou zijn om te zien tot op welke hoogte deze resultaten te wijten zijn aan de Europese strategie, of aan gunstige omstandigheden, die ervoor zorgen dat werkloosheid daalt en nieuwe jobs gecreëerd worden. Het is moeilijk om hier een eenvoudig antwoord op te geven⁶⁷, omdat de verschillende tendensen van de arbeidsmarkt van verschillende factoren afhangen, naast de politieke beslissingen en de maatregelen op korte termijn. Daarenboven kan ook in een proces van groeiende globalisering, een groei die afhangt van andere economieën (vooral van die van Noord Amerika), positieve consequenties hebben voor tewerkstelling in Europa. Hoewel, deze invloed/afhankelijkheid kan ook in omgekeerde richting werken, wat gebeurde na 11 september 2001.

De laatste vraag die we zouden moeten stellen, is 'heeft de Europese Werkgelegenheidsstrategie, in de laatste vijf jaar, een invloed gehad op het Europees Sociaal Fonds en armoede? Ook dit is een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is. Toch is het mogelijk om, wat betreft het ESF, na te gaan dat het zich trachtte aan te passen aan de Europese Strategie, door de nadruk te leggen op jobcreatie, de preventieve functie, gelijke kansen en toegang tot informatie en communicatie technologieën. Dit Fonds ontving een injectie van zestigduizend miljoen Euro voor de periode van 2000-2006, en, met het oog op deze investering vestigde de commissie een reeks doelstellingen overeenkomstig de Europese Werkgelegenheids strategie. Bijna 60 % van het budget moet besteed worden aan de verbetering van de 'inzetbaarheid' en, hierbinnen zouden elfduizend miljoen euro besteed worden aan de strijd tegen uitsluiting uit de arbeidsmarkt; achtduizend miljoen euro waren te besteden aan de bevordering van de ondernemingszin en de jobcreatie op gebied van diensten; elfduizend miljoen euro dienden voor het bevorderen van de "aanpasbaarheid" van de arbeidskrachten, met de focus op levenslang leren, op de activiteiten van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen (KMO's), en in het gebruik van nieuwe technologieën; vierduizend miljoen euro moesten besteed worden aan specifieke acties in het kader van Gelijke Kansen. Bovendien werd het EQUAL Programma gecreëerd, met als doelstelling ongelijkheid en discriminatie op de arbeidsmarkt te bestrijden.

2.5. Achtergrond bij sociale ondernemingen en het 1997 "Derde Systeem en Werkgelegenheid" Programma

Het Pilot Programma "Derde Systeem en Werkgelegenheid", gecreëerd in 1997 door het Europees Parlement, dat zou duren tot December 1999, was een test voor de Derde Sector, en bekeek tot op welke hoogte die in staat was om werkgelegenheid te creëren.

Toch is het zinvol, voor we over dit programma praten, en rekening houdende met het belang van sociale ondernemingen in het kader van het project "Bridges for

⁶⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones. (2003). Mejora de la calidad del trabajo. Un examen de los últimos progresos realizados. COM 728

⁶⁷ Morley, J., Ward, T., Wat, A., (2004). The state of working Europe. ETUI. Brussels. (From page 101 onwards of the French version).

Inclusion”, om toch even een aantal antecedenten aan te wijzen die we tegenkomen op dit parcours richting erkenning op Europees niveau⁶⁸.

De andere “families” van sociale economie (stichtingen, mutualiteiten, etc), droegen indirect bij tot de coördinatie van tewerkstelling en inclusie strategieën. Ze konden ook tewerkstelling creëren, zij het op kleinere schaal dan de sociale coöperatieven en sommige vormen van organisaties. Tegelijk is het van belang om te benadrukken dat niet al deze initiatieven als prioritaire doelstelling hadden om de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting aan te gaan⁶⁹.

Nogmaals moeten we terugkeren tot de economische en sociale crisis van de jaren zeventig, om aan te tonen dat een groot deel van de vernieuwing van de sociale economie gerelateerd is aan de antwoorden die deze sector gaf op de crisis (hoewel niet volledig, aangezien een aantal antwoorden reeds gelanceerd warden op het eind van de jaren zestig)⁷⁰.

Aan het eind van de jaren tachtig bestonden slechts enkele netwerken van organisaties op Europees niveau. De meeste van deze netwerken waren enkel actief op lokaal en nationaal niveau. In die tijd zagen duizenden initiatieven het licht, die erop gericht waren om werk te creëren, uitgesloten groepen in te schakelen, lokale middelen te bevorderen, het milieu te verbeteren, om nieuwe vormen van economische en sociale collectieve organisatie in dit deel van Europa te vinden.

Dergelijke initiatieven worden meestal beschouwd als alternatieven⁷¹ voor de traditionele manieren van sociale interventie, namelijk het institutionalisering en afzonderen van uitgesloten groepen, alternatieven voor de gebrekkigheid van het opleidingsproces en de conventionele en ondersteunende maatregelen voor jobcreatie. De kindersterfte bij deze initiatieven is groot, maar de geboortecijfers nog groter. Als de initiatieven langer dan twee jaar blijven besteden, stijgen de overlevingskansen.⁷² In de jaren tachtig werden ze professioneler, traden ze de formele arbeidsmarkt tegemoet, en werden ze beter georganiseerd. Ze maakten een verbinding met lokale ontwikkelings initiatieven⁷³ en ontwikkelden zichzelf tot gesprekspartners van de publieke administraties.

Gedurende die jaren, voelden de welvaartsstaten druk van twee kanten. Aan de ene kant de druk van het neoliberal beleid en de dito ideologieën, die geloofden dat de welvaartsstaat verantwoordelijk is voor de economische crisis en de claim voor privatisering en voor het terugdringen van de markt. Anderzijds worden de welvaartsstaten geconfronteerd met financiële moeilijkheden en bestuursproblemen. Deze druk leidde tot een territoriale decentralisatie en deconcentratie (die reeds het vorige decennium gestart was), en tot het uitbesteden van een serieus aantal publieke diensten. Deze publieke diensten zullen vaak door organisaties geleid worden, en de economie zal sterker worden. Ze beargumenteren dat ze dichter staan bij het gebied en de lokale bevolking, dat ze de capaciteit en kennis hebben

⁶⁸ Estivill, J. (1998). La valeur ajoutée des entreprises sociales face aux enjeux européens. The monographic number *Entreprendre Autrement* from the *Revue Les politiques sociales*. Bruxelles.

⁶⁹ De onderdeling tussen coöperatieven, fondsen en mutualiteiten is nogal formeel. Sociale ondernemingen hebben verschillende juridische en administratieve structuren afhankelijk van het land en de omstandigheden. Sommige sociale ondernemingen zijn gecreëerd of worden geleid door fondsen. Veel daarvan zijn verenigingen, en in landen met een sterke traditie van coöperatieven, gebruiken ze die vorm.

⁷⁰ Lavelle, J. L. (2007). *Du XIX au XX siècle : permanence et transformations de l'économie solidaire*. Em *ECOSOL Review* n°1. Editions le Phare. Luxembourg. (From page 41 to 62).

⁷¹ Pirson, R., Taylor, J.(1985). *La scène alternative*. 22 Mars Editions. Bruxelles

⁷² Zie de studies hierover uit die tijd van *Gabinet d'Estudis Socials (GES)* en door Jacques Defourny, gepubliceerd in de vorm van communicaties in *AAVV*.(1986) *Les cooperatives*. Alternativa a la crisi de l'ocupació. I.P.F.C. Barcelona

⁷³ Demoustier, D. (Coord.) (2001). *L'économie sociale et développement local*. Cahiers de l'Economie sociale, IES. L'Harmattan. Paris.

om snelle antwoorden te geven aan de noden en dat ze de middelen efficiënter kunnen inzetten. Deze fenomenen worden sterker in de zwakkere welvaartsstaten.

Op het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig werden, zonder enige vorm van wetgevend kader op Europees vlak, diverse van deze initiatieven erkend door nationale overheden. In deze context werd een netwerk-systeem ontwikkeld, en deze organisaties begonnen ook hun visie en discours te structureren. In Frankrijk bijvoorbeeld, kwamen in 1980 alle “families” uit de sociale economie tot een ‘Charter’ waarin volgende criteria gespecificeerd werden: niet behoren tot de publieke sector, democratisch en horizontaal bestuur, gelijke rechten en plichten voor de leden, een speciaal beleid voor eigendom en herverdeling van economische opbrengsten ten gunste van de ontwikkeling van de organisatie, de leden en de gehele samenleving.

Ondertussen hadden ook een deel van hen een erkenning gekregen in die landen waar minimum inkomensschema’s geïmplementeerd waren, en waar de inschakelingsdimensie opgenomen was. Toch werden in die tijd sociale ondernemingen en sociale economie verre van erkend en bevestigd door de instanties van de Europese Unie die, tot op zekere hoogte, geen integraal inschakelingsbeleid⁷⁴ had, en waarbij de dialoogstructuren gedomineerd werden door het traditionele tripartiete schema (Regeringen, Vakbonden en Werkgeversorganisaties). De aanwezigheid van een vierde actor werd met een zekere angst bekeken. Het is in ieder geval belangrijk om te vermelden dat er een aantal pogingen ondernomen werden om het panorama te wijzigen, zoals de communicatie van de Commissie aan de Europese raad van 1989 over “De Sociale Economie Ondernemingen en de creatie van een markt zonder grenzen”⁷⁵. Het Parlement bracht verschillende rapporten onder de aandacht die het belang van coöperatieven benadrukken en, in 1986 organiseerde het Economisch Sociaal Comité een conferentie over Sociale Economie.

Ondertussen waren sociale ondernemingen bezorgd om hun voortbestaan en om de versterking van de roots op lokaal niveau. Ze wilden niet afhankelijk zijn van verre instituties –en daar hadden ze gelijk in- en van beslissingen, genomen in Brussel (waaronder de Sociale Economie Unit van het Directoraat Generaal XXIII, gecreëerd in 1989⁷⁶, dat een hele hoop ideeën, maar weinig middelen had). Zoals we hierboven reeds trachtten uit te leggen, konden de sociale ondernemingen en de verenigingen enkel toegang hebben tot financiële middelen in het kader van een aantal Europese programma’s en experimentele initiatieven, aangezien de verdeling van de Structurele Fondsen vooral in handen van de staten was.

Het idee dat de Europese Unie niet enkel een tapkraan is, waarvan de nationale overheden de voordelen van ontvangen, maar ook een transnationale ruimte van strategische verspreiding voor sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid, groeit in de jaren negentig als ook de capaciteit van de sociale ondernemingen om zich federaal te vertegenwoordigen en uit te drukken, toeneemt. Er waren natuurlijk al verschillende ‘translocale’ verbindingen, transnationale contacten, en ontmoetingen tussen verschillende projecten, maar het was waarschijnlijk in 1992, in de Franse stad Beaune, dat een van de eerste Europese ontmoetingen van deze soort

⁷⁴ Rayssac, G. L. (1996). Inserción y Unión Europea: las políticas comunitarias de inserción económica y social em Vidal, I. (Ed.). Inserción por el trabajo. Una visión internacional. CIES. Barcelona.

⁷⁵ Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council. Business in the “Economie Sociale” sector. Europe’s frontier-free market. SEC(89).2187.Final.

⁷⁶ Delors, J. (2004). The European Union and the third sector. in Evers, A., Laville, J. L.(Ed.).The third sector in Europe. Globalisation and welfare. Edward Elgar. Chelthentam (pages 206 a 209)

initiatieven plaatsvond. Dit initiatief werd georganiseerd door 'the Young Managers Centre of Social Economy', met de steun van de Europese Commissie, met als thema "Assises Européennes de l'insertion par l'économique". Meer dan 400 mensen leerden elkaar kennen, en erkenden dat ze zoveel gemeenschappelijk hadden, dat hun verschillen hen niet konden scheiden. Hierna begon een proces van definiëren van gezamenlijke taken op Europese schaal. In de publicatie die resulteerde uit deze bijeenkomst⁷⁷, wordt benadrukt dat de sociale ondernemingen een breuk betekenen ten opzichte van eerdere initiatieven met sociale ondersteuning, en wordt het gezichtspunt van deze beweging in Europees perspectief ontsluitend.

Terwijl de deelnemers van de ontmoeting in Beaune vooral afkomstig waren uit Latijns Europa, toonden de ontmoetingen die enkele maanden later plaatsvonden in Berlijn, en in Nassau in 1994, dat in de Anglo-Saxische en Scandinavische wereld gelijkaardige fenomenen plaatsvonden, alhoewel hier meer nadruk lag op zelfhulp en het aspect van de gemeenschap (lokale ontwikkeling), en de populaire vormen van productie en commercialisering/marketing⁷⁸.

De Commissie, die initieel de Europese netwerken van verenigingen⁷⁹ financieel ondersteunde, begint meer aandacht te besteden aan dit opborrelend fenomeen en bestelt in 1993 een eerste studie hierover⁸⁰. De Commissie nodigde dan ook in 1996 het Europese Comité van de Arbeiders Coöperatieven (CECOP) uit, in partnerschap met het Economisch en Sociaal Comité, en promoveerde een congres met als titel "De Sociale Onderneming: een opportuniteit voor Europa"⁸¹. In dit congres zagen we nog meer solide initiatieven, als de Italiaanse en Zweedse sociale coöperatieven, of de Franse of Duitse inschakelingsbedrijven, en een groot deel van de verenigingswereld schoof eveneens op in de richting van methodes om zich te verenigen die geassocieerd werden met inschakelingsmethodes. Deze deelnemers begonnen met het achterwege laten van de meest traditionele vormen en posities, zo lieten de coöperatieven het 'coöperativisme' achter zich, en meer geïnstitutionaliseerde methodes van de sociale economie. Het idee van een Europees model van inschakelingsbedrijf⁸², dat nog lang zou meegaan, begon vorm te krijgen. Desalniettemin waren de deuren van de Europese instanties nog steeds niet geopend...

Het valt niet te ontkennen dat die deuren voor het eerst geopend werden door Delors' Witboek en dat met de reeds vermeldde "nieuwe werkgelegenheidsinstrumenten" die de rol van sociale ondernemingen beklemtoonden in jobcreatie en in de inschakeling van werklozen en achtergestelde groepen. Van 1995 tot 1997 werd het eerste meerjarenprogramma van gemeenschapsacties voor de organisaties, mutualiteiten en foundations⁸³ gecreëerd en goedgekeurd door het Europees Parlement met een budget van 5,6 miljoen Ecu's, maar het zou afgekeurd worden door de Europese Raad. Echter, de financiële lijnen die de Commissie rechtstreeks beheerde (en die het onderwerp waren van de

⁷⁷ Lejeune, R. (1992). L'Europe et l'insertion par l'Économique. Ed. Syros. Paris.

⁷⁸ BAUHAUS DASSAU Fondation (1996). People's economy. Approaches towards a new social economy in Europe. Dessau (280 pag).

⁷⁹ In 1981, bestelde de commissie een verkennend onderzoek omtrent de beweging van verenigingen: Greffe, X. De vrijwilliger organisaties in de strijd tegen armoede in de Europese Gemeenschap. Syntheserapport. CEE, V/B/1. Zie ook, Hiernaux, J. P. (1992). Un Associativisme européen dans la lutte contre la pauvreté? Richesse potentielle, exigences d'un pari; Estivill, J. L'articulation associative volontaire au sein de la Communauté Européenne y Oliver, Q. La pauvreté en Europe: le scandale des années 1990 in Revue Service Social Dans le Monde n:1-2. Mons.

⁸⁰ Carton, B., Combengghie, D. (1993). L'insertion par l'économique. Bruxelles. Junio. (Unpublished report).

⁸¹ CECOP-CGM. (1995). L'entreprise sociale. Une chance pour l'Europe. Bruxelles.

⁸² Marocchi, G. (1997). L'impresa sociale in Europa. Em AAVV. Imprenditori sociale. Fondazione Agnelli. Torino.

⁸³ Comisión Europea. (1994). Programa plurianual de trabajo en favor de las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones y las Fundaciones. Bruselas. COM 93.

afkeuring) werden gebruikt om een aantal studies te financieren. Een daarvan is de studie van het Zweedse Koopi instituut⁸⁴, een ander is dat van het Italiaanse partnerschap⁸⁵ Gino Matarelli, een ander van het Europese Netwerk voor Zelfhulp Economie en Lokale Ontwikkeling (gevestigd in Berlijn⁸⁶, gecreëerd in Nassau in 1994, organiseerde een tweede congres in Liverpool in 1996), en tenslotte, de vierde studie toegeschreven aan het Nationaal Comité van Inschakelingsbedrijven in Frankrijk, de Duitse Federatie van Kwalificatie en Inschakelingsbedrijven, en aan het Gabinet d'Estudis Socials in Barcelona⁸⁷. Al deze studies bevestigden de toenemende en relevante rol die sociale ondernemingen hebben in de armoedebestrijding, de jobcreatie en de lokale ontwikkeling.

In 1997 publiceert de Commissie een Communicatie over de 'Promotie van de rol van Verenigingen en Fondsen'⁸⁸. Op die manier is er een zekere vorm van institutionele erkenning, al is ze beperkt tot deze twee vormen van sociale economie, terwijl coöperatieven en mutualiteiten aan de kant blijven. Deze Communicatie is erop gericht het groeiende belang van verenigingen en fondsen te illustreren en te wijzen op de problemen en uitdagingen van deze organisaties. Zo wil ze ook de dialoog starten om de bijdrage van deze sector aan de Europese integratie te versterken. Op basis van een vragenlijst, die door 2300 organisaties beantwoord werd, wordt de belangrijke groei in de laatste twintig jaar aangetoond (meer dan 65 % van de initiatieven waren gestart na 1971), daarnaast wordt ook de kleine schaal geïllustreerd (40 % heeft minder dan 100 leden), de bijdrage aan tewerkstelling (gemiddeld zijn er 40 % voltijds betaalde krachten, en 10 deeltijds), de toenemende rol van vrijwilligerswerk, de diversiteit van financiële bronnen, maar eveneens de afhankelijkheid van de publieke sector (52 % van de externe middelen hangen af van deze sector). Korte tijd daarna, werd het John Hopkins University rapport⁸⁹ gepubliceerd, dat zeer gelijkaardige cijfers presenteerde. Het toonde dat in Duitsland deze sector verantwoordelijk was voor 3,7 % van de gehele tewerkstelling (een miljoen mensen), in Frankrijk voor 4,2 % en in het Verenigd Koninkrijk voor 4 %. Tussen 1980 en 1990 behoorde in Frankrijk één op zeven werkplaatsen tot deze sector, en in Duitsland één op acht.

De Communicatie van de Commissie opende deuren om relaties aan te gaan met het verenigingsleven en de wereld van de fondsen, doordat in die communicatie gepraat wordt over een civiele dialoog (parallel met het sociale overleg met de vakbonden en werkgeversorganisaties). De Commissie creëerde in de Kopenhagen Conferentie in 1993 een permanente consultatietafel, samengesteld door de Europese netwerken van verenigingen⁹⁰. Ondanks er sinds 1995 een Europees Platform van Sociale Organisaties bestond, en diverse fora van Europees sociaal beleid ondersteund werden, kende de dialoog uit de permanente consultatie tafel geen enkele institutionele opvolging.

⁸⁴ Westlund, H., Westerdahl, S. (1996). Contribution of the social economy to local employment. Bruxelles

⁸⁵ CGM. (1996). Il contributo dell'impresa sociale alla creazione di nuova occupazione. Bruxelles.

⁸⁶ ENELSD. (1997). Community economic development and social enterprises. Berlin.

⁸⁷ Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C.(1997). Las empresas sociales en Europa. Ed. Hacer. Barcelona. (This publication is also available in French and Germany).

⁸⁸ Comisión. (1997). Fomento del papel de las Asociaciones y las fundaciones. Bruselas. COM (97). 241.Final

⁸⁹ Salomón, L., Anheier, H.(1994). The third sector. John Hopkins University. Ver também dos mesmo autores (1998). The emergigng sector revisited. This research, which the criteria for the identification and selection of the organizations was highly criticised (for corresponding to a North-American point of view), had the value of allowing a transnational comparison and the development of many further researches.

⁹⁰ Delors, J.(1993). Donner une nouvelle dimension á la lutte contre la pauvreté. Conferência de Copenhaga. 3-4 de Junho. (Pág. 8).

In oktober 1999 organiseerde Ecosoc de eerste conventie onder de titel “De burgergemeenschap georganiseerd op Europees niveau”⁹¹, en toonde zo de mogelijkheid om de plaats te zijn waar de burgergemeenschap zichzelf kan uitdrukken. In Groep III werd een categorie “sociale economie” gecreëerd, en verschillende meningen werden erover geuit.⁹² In 1998, werd het Consultatieve Comité voor Coöperatieven, mutualiteiten, verenigingen, en fondsen gecreëerd, dat twee jaar later terug opgeheven zou worden. Daarna, en op initiatief van de organisaties zelf, werd de “Europese Conferentie van Coöperatieven, mutualiteiten, verenigingen en fondsen” opgericht.

Sociale ondernemingen, vaak ondersteund door of ontstaan uit verenigingen en NGO's, erkenden elkaar zelden met de aantrekkelijke titel ‘burgergemeenschap’. Ondertussen startten ze met ruimte maken via de publieke sector en de markt, integreerden ze werklozen en mensen die uitgesloten werden in hun bestuursorganen, produceerden ze goederen en diensten die ze verkochten zonder winsten of kapitaal na te streven, maar trachtten ze tegelijk voldoende economische resultaten te bereiken om hun levensvatbaarheid en stabiliteit te verzekeren. Ze ontwikkelden verschillende regelgeving, en in elk land verschillende benamingen.

Het is belangrijk aan te duiden dat er een ‘Franse manier van integratie’ bestaat, waar sociale ondernemingen functioneren als een brug tussen sociale uitsluiting en de formele arbeidsmarkt. Na twee jaar moet een werker uit deze ondernemingen geïntegreerd zijn in de traditionele arbeidsmarkt, terwijl de ‘Italiaanse manier’ vooral erop gericht is om de werknemers te integreren als leden van de sociale coöperatieven.

De diversiteit van de sociale economie sector werd in rekening gebracht door het Parlement en de Commissie wanneer ze in 1997 het Piloot Programma ‘Derde Systeem en Werkgelegenheid’ lanceerden. Zoals gewoonlijk in een wereld die zichzelf vernieuwt en nog aan het zoeken is naar nieuwe oplossingen, was er geen eensgezindheid over de titel ‘derde systeem’, hoewel die het voordeel had om een erg heterogene verzameling van initiatieven te omvatten. Het finale rapport⁹³ karakteriseert hen als organisaties die 1) sociale en milieu doelstellingen nastreven eerder dan winst maximalisatie, 2) grenzen stellen aan het private en individuele toe-eigenen van voordelen, 3) werken met en voor de lokale bevolking, delen van gemeenschappelijk belang en 4) autonoom beheer hebben en de neiging hebben om de werknemers, vrijwilligers en gebruikers hierin te laten participeren.

Er werden 3000 blijken van interesse getoond voor het eerste Programma en 600 projecten werden voorgesteld, waarvan er slechts 81 geselecteerd werden; 500 organisaties namen deel aan deze projecten. De opzet was om gedurende twee jaar na te gaan tot op welke hoogte deze organisaties in staat waren om werkgelegenheid te creëren en te behouden, en om te zien hoe deze uitdagingen bereikt werden⁹⁴.

De voornaamste doelstelling die door de 38 experimentele projecten nagestreefd werd, was om mensen te betrekken met speciale noden op de arbeidsmarkt, en

⁹¹ CES. (2000). La société civile organisée au niveau européen. Bruxelles. For a critical analyses from the organized civic society see Darmon, I. Estivill, J.(2000). Le dialogue civil à l'échelle européenne et dans les pays de l'Union. Communication on Brussels Seminar of the “Dialogue civil et économie sociale: du local vers l'espace européen” Project in November 2000.

⁹² CES. Dictamen « économie sociale et marché unique » (2001). Dictamen « capacité des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique » (2003).

⁹³ European Commission (2001). Final report. Brussels.

⁹⁴ Comisión europea (2003) Los nuevos actores en materia de empleo. Sintesis de la acción piloto « tercer sistema y empleo ». 1997-2000. Luxemburgo. O.P.O.C.E.

tegelijk aan de noden van de markt te beantwoorden (die tot dan nog onbeantwoord waren), en zo te voorzien in goederen en diensten, zodat de lokale ontwikkeling duurzaam kon worden. Deze projecten creëerden 1300 werkplaatsen: 250 daarvan zouden slechts bepaalde duur overeind blijven, maar 700 hielden stand. 124 ondernemingen werden gecreëerd – 40 daarvan behoorden tot de derde sector – en hun doel was om de mogelijkheid aan te bieden om de professionele inschakelingscapaciteit te verbeteren aan 851 mensen. Na deze belangrijke cijfers echter, wat waren de belangrijkste lessen van dit Programma?

De externe evaluatie ⁹⁵ analyseerde exhaustief zes cases die permanent voltijdse en tijdelijke tewerkstelling creëerden. De lonen waren hoger dan de werkloosheidsuitkeringen, en de arbeidsvoorwaarden waren beter dan die van de sector (sociale diensten, milieu, cultuur). Werknemers waren sterk betrokken bij het bestuur en de bepalende beslissingen van de onderneming. Wat de kostenbatenanalyse betreft, creëerden de jobs beduidende besparingen voor de sociale zekerheid, en boden ze sociale en fiscale inkomsten. De relatieve voordelen van de derde sector waren: voorzien van jobs voor mensen die normaal gemarginaliseerd worden en afhankelijk zouden blijven van sociale diensten, zonder deze vorm van interventie; het aanbieden van diensten in branches waar de markt niet bestaat, het creëren van activiteiten en extra jobs, de capaciteit om vrijwilligers te mobiliseren en niet-financiële bijdragen te verwerven; de creatie van nieuwe jobs in plaats van het vervangen van degene die al bestaan; zo ook het zoeken van een job aanmoedigen; het promoten van nieuwe persoonlijke en collectieve noden die nog niet opgevuld worden, de transformatie van huishoudelijke en niet-monetaire activiteiten (of degene die uitgevoerd worden in de informele economie) en het favoriseren van arbeidsintensieve activiteiten...

De heterogeniteit van de startmiddelen was één van de elementen die benadrukt werden in het onderzoek gevoerd door CRIDA (een van de zeven studies gefinancierd door het Programma) in Parijs, wanneer en het naging welk effect resulteerde uit huishoudelijke steun en kinderopvang.

Die effecten waren de reductie van passieve voordelen, zwartwerk, sociale en gezondheidskosten en grotere toegang van vrouwen tot werk. Tegelijk was het duidelijk dat de publieke administraties geen rekening hielden met deze criteria bij de toewijzing van middelen. Andere lessen die we kunnen trekken uit dit Programma waren de capaciteit om verschillende financiële bronnen aan te spreken, waaronder publieke financiering, private steun en lonen, en de capaciteit van financiële duurzaamheid, wat positieve gevolgen had voor de burgers van een bepaalde regio. Dit droeg bij tot sociale cohesie doordat het de betrokkenheid en het engagement van de gemeenschap versterkte, en wie minder middelen had, had evengoed toegang tot goederen en diensten. Dit zou ongelijkheden terugdringen door de toegang tot diensten en door bepaalde jobkansen.

In het algemeen werden de projecten met specifieke uitdagingen geconfronteerd die de moeilijkheden belichten van deze innovatieve 'derde sector': de kwaliteit van de geproduceerde goederen en diensten; de moeilijkheid om de betrokkenen (werknemers, bestuurders, gebruikers, consumenten, vrijwilligers...) op één lijn te krijgen met betrekking tot de sociale en economische doelstellingen van de onderneming; het opgebruiken van ondersteuningsstructuren; de moeilijkheid om financiering te vinden via traditionele kanalen (bank); het functioneren in netwerk en de moeilijke relaties met publieke administraties (die hen beschuldigen van minder loyale concurrentie) en de vakbonden (die hen beschuldigen van het vormen van

⁹⁵ ECOTEC.(2001). External evaluation. London

secundaire markten, waar mensen lagere lonen en slechtere arbeidsomstandigheden hebben).

Anderzijds zijn er de Cesar studie van Italië en de Macif studie van Frankrijk (twee fondsen die groeiden uit grote mutualiteiten en die een sterke vakbonds aanwezigheid hebben in hun organen) die onderlijnen dat op sommige plaatsen de relaties met de vakbonden een stimulans waren en een complementaire garantie, en dat de grens met de markt meer en meer flexibel werd⁹⁶. Tegelijk was er een grootschalig publiek programma in Frankrijk (Werkgelegenheid-Jeugd), dat een platform representeerde waar sociale ondernemingen ondersteuning zochten om jobs te creëren voor jonge mensen⁹⁷ op een efficiëntere manier, vooral wanneer specifieke structuren ingesteld werden die een goede start en opvolging van deze initiatieven verzekerden.

Een andere belangrijke studie die door dit programma besteld was, werd uitgevoerd door CIRIEC (International Centre of Research and Information on Public and Cooperative Economy). De doelstelling was om meer kennis te hebben over de coöperatieven, mutualiteiten, verenigingen en fondsen, hun ondersteuningsstructuren en het bestaan van beleid in de 15 lidstaten van de Europese Unie. Erg belangrijk is het hoofdstuk dat de relatie uiteenzet tussen deze organisaties en tewerkstelling. In totaal zorgen deze organisaties in Europa voor 8.800.000 voltijdse jobs, wat betekent 7,9 % van de totale tewerkstelling. In Griekenland en Portugal, representeren ze tussen 1 % en 2,5 %, tussen 4 % en 8 % in Italië, Zweden, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, en tussen 12,5 % en 14,3 % in Denemarken, Ierland en Nederland. De verenigingen zorgen voor 71 % van deze jobs; de coöperatieven voor 25,7 % en de mutualiteiten voor 3,1 %.

Het is duidelijk dat niet al de jobs gecreëerd en behouden door de derde sector ook rechtstreeks gelinkt zijn met de strijd tegen armoede. Toch concludeert het CIRIEC rapport⁹⁸ dat deze sector in staat is om een enorme innovatie te promoten, vooral met betrekking tot de training en insluiting van achtergestelde mensen.

Een andere consequentie van deze studies is dat de Derde Sector, Sociale Ondernemingen en Sociale Economie uit de onbekendheid treden en belangrijke actoren worden die vanaf dat moment niet meer genegeerd kunnen worden door de Europese organen, vooral met betrekking tot tewerkstelling en de strijd tegen uitsluiting (hoewel ze blijven kampen met moeilijkheden op vlak van interne coördinatie, representatie en een beleidskader, op Europese schaal). Het Sociaal Programma dat de Commissie in beweging zet tussen 1998 en 2000, vermeldt duidelijk de rol van de sociale economie⁹⁹, en in een seminarie van het INTEGRA Programma dat plaatsvindt in Barcelona in oktober 1997, een van de sessies gaat speciaal over de rol die sociale economie speelt in socio-economische integratie.

Tenslotte is het belangrijk om in herinnering te brengen dat 1997 (het jaar waarin de formele relatie tussen werkgelegenheid en inclusie strategieën aanvangt), het Europese Jaar Tegen Racisme, Xenofobie en Antisemitisme wordt uitgeroepen. Zoals

⁹⁶Mazzoli, E. (1995). La frontiera flessibile. La creatività dell'economia sociale. Liocorno ed. Roma.

⁹⁷ G.E.S.- MACIF. (1999). Les nouveaux acteurs de l'économie sociale. Structures, activités et stratégies de pérennisation. Rapport de l'étude de cas réalisé dans le cadre de l'Action pilote « les jeunes, l'emploi et l'économie sociale. Niort. Fondation Macif.

⁹⁸ CIRIEC (2000). Les entreprises et organisations du troisième Système: Un enjeu stratégique pour l'emploi. Liège. (<http://www.ulg.ac.be/ciriec>). (Page 158).

⁹⁹ Comisión Europea (1997). Programa de Acción social. 1998-2000. Bruselas (page 13)

de evaluatie¹⁰⁰ van de 176 projecten gefinancierd in dit kader, aantoonde, zijn NGO's en verenigingen verantwoordelijk voor de overweldigende meerderheid met 34 % die kiezen om actie te ondernemen in de professionele wereld, terwijl 52 % verkiest om het gevecht tegen racisme in het dagelijkse leven aan te gaan.

Als beide aspecten samengaan, en dus ook de relaties tussen werknemers en werklozen begunstigen, zijn er duidelijk positieve resultaten op vlak van doorbreken van stereotypen en neutraliseren van racisme. In deze omstandigheden wordt de intrede van etnisch culturele minderheden en immigranten in de arbeidsmarkt als verrijkend beschouwd. Latere projecten gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds, dat tussenkwam in inschakeling van Roma gemeenschappen, bereikten ook algemeen positieve resultaten¹⁰¹.

Daardoor lijkt het ook correct om te bevestigen dat in 1997 een tweede cyclus startte, die gunstiger was voor de ontmoeting tussen werkegelegenheden- en inclusiestrategieën. Toch zou het versterken van deze laatste nog drie jaar nodig hebben, tot de Top van Lissabon.

2.6. Lissabon 2000: een keerpunt – vol hoop

De nieuwe cyclus die gestart was in 1997 zou uitmonden in Lissabon in het jaar 2000. Eigenlijk markeert de top die gehouden werd in deze stad in het kader van het Portugese Voorzitterschap van de Europese Unie een hoogtepunt in dit parcours dat wij trachten uit te tekenen. Op deze top, en daarna in Nice (in het kader van het Franse Voorzitterschap), werd de diepe verbondenheid tussen economische groei, tewerkstelling en sociale cohesie bevestigd. Een driehoek wordt vastgesteld, die sommige 'miraculeus' zouden noemen, en die de bedoeling had om economische inspanningen en resultaten te verbinden met de creatie van meer en betere jobs en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. De duidelijke doelstelling om een van de meest competitieve en dynamische regio's in de wereld te bouwen, gebaseerd op het aanwenden van kennis en innovatie en de zoektocht naar volledige tewerkstelling, met duidelijke stappen richting de uitroeiing van armoede in 2010, maakt ons bewust van het optimisme en de hoop die deze topbijeenkomsten kleurden¹⁰².

Deze nieuwe richtsnoeren werden geïmplementeerd door de Open Methode van Coördinatie, wiens voorganger, in termen van goede praktijken, de Europese Werkgelegenheidsstrategie was, wat haar leiderschap herbevestigt. Het was eveneens bevestigd dat, hoewel de Commissie ondersteunende en coördinerende functies zou hebben en uitwisseling zou promoten, de lidstaten nog steeds volledige bevoegdheid zouden hebben over werkgelegenheids- en sociale inclusie beleid. Wat betreft het inclusiebeleid, voorziet de Open Methode van Coördinatie:

- ✓ Het installeren van een Sociale Beschermings Comité, waarin regeringen en delen van de commissie verantwoordelijk voor deze zaken, deelnemen. Dit comité ging van start in 2000. Het is eveneens belangrijk er de aandacht op te vestigen dat sociale inclusie inbegrepen is in sociale bescherming.
- ✓ Het ontwerp van een Communautair Actieplan.

¹⁰⁰ Estivill, J. Friedrich, W., Zeroulou, Z. (1998). European Year against racism. Evaluation Report. Brussels

¹⁰¹ Fundación Secretariado General Gitano. Programa Acceder. 2000-2006. Madrid

¹⁰² Voor een betere kennis van die periode, zie Estivill, J., Aires, S. (2007) From Lisbon 2000 to Lisbon 2007: back to the future. REAPN, Porto.

- ✓ De creatie en implementatie van de Nationale Actieplannen voor Inclusie en het periodisch overzicht door het ontwerp van de gezamenlijke rapporten sociale inclusie.
- ✓ Het installeren van een gedeeld systeem van indicatoren (18)¹⁰³, later goedgekeurd door de Europese Raad van Laeken (Belgisch Voorzitterschap in 2001)¹⁰⁴, dat de opvolging en de evaluatie van de geïmplementeerde maatregelen toelaat.

Hoewel dit niet dezelfde zichtbaarheid of formaat had, is het toch belangrijk om te vermelden dat het Portugese Voorzitterschap in het begin van 2000 en tussen de top van Lissabon en van Nice, een interessante en stimulerende conferentie organiseerde in Almancil over minimum inkomen¹⁰⁵ en armoedebestrijding. Het organiseerde ook nog een andere conferentie in april, in Santa Maria da Feira, onder de titel "Locale Ontwikkeling, Burgerschap en Sociale Economie"¹⁰⁶. Zoals we kunnen vaststellen, illustreren deze twee bijeenkomsten de discussies van die tijd. Op de eerste bijeenkomst werd verklaard dat het noodzakelijk was om vooruitgang te maken in het ontwerp van een Europees Sociaal Model en een sociaal beschermingssysteem. Het was ook van belang om definitieve stappen te zetten om de relaties tussen minimum inkomensschema's en de arbeidsmarkt te verbeteren. De finale conclusies en de richtsnoeren van de tweede conferentie erkennen en onderlijnen dat de sociale economie, in zijn heterogeniteit, een van de meest beloftevolle paden is van sociale en economische innovatie en van organisaties, en een mobiliserende factor van collectieve en individuele capaciteiten. Met andere woorden, één van de beste manieren om de inclusie van de meest achtergestelde te ondersteunen. Er werd ook gesuggereerd dat de sociale economie nood heeft aan een betere coördinatie, een meer evidente deelname aan lokale ontwikkeling (in partnerschap met de gemeentes), en samenwerking met winstmakende bedrijven, en zo bijdragen tot hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Tegelijk werd aangeraden aan de lidstaten en de Europese Unie om de integratie van de sociale economie in hun beleid te expliciteren, concluderend met de suggestie dat de volgende Europese Voorzitterschappen (Frankrijk en Zweden) dit soort conferenties zouden organiseren (wat effectief gebeurde).

Op de top van Nice, aan het einde van 2000, werden vier doelstellingen aangenomen, die opgenomen zouden moeten worden in de Nationale Actieplannen voor Inclusie: 1) participatie in de arbeidsmarkt en de toegang tot alle middelen, rechten, goederen en diensten, 2) preventie van het risico tot uitsluiting, 3) te handelen ten gunste van de meest kwetsbaren en 4) alle actoren mobiliseren.

Het uittekenen van deze objectieven betekende een multidimensionele benadering van armoede en sociale uitsluiting, het benaderen van deze problematiek volgens verschillende strategieën (tewerkstelling, inkomen, middelen, diensten...) in een rechtenbenadering. Het is ook belangrijk om twee types van verbindingen te onderlijnen: het ene type dat palliatieve maatregelen met de preventieve verbindt, en het type dat een evenwicht produceert tussen een unilateraal perspectief (toegang voor allen) en een perspectief van specifieke doelgroepen (de meest

¹⁰³ Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social indicators, the E.U. Social Inclusion process. Oxford University Press. Oxford.

¹⁰⁴ In September 2001, vond de conferentie plaats in Antwerpen, waar de indicatoren gepresenteerd werden. Daarna werd een nieuw Rapport uitgewerkt, dat gepresenteerd werd tijdens het Luxemburgs voorzitterschap in 2005. Dit werd ook gepubliceerd. Atkinson, T y otros. (2007). Taking forward the EU social inclusion process. Polity Press.

¹⁰⁵ IDS. (2000) Policies and instruments to fight poverty in the European Union: The guarantee of a minimum income. Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. Almancil. (278 pages)

¹⁰⁶ Zie een aantal wetenschappelijke communicaties van de commissie en debat in Revista Sociedade e Trabalho n 8/9 (2000). Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. Lisbon

kwetsbaren). De vierde doelstelling benadrukt de participatie van mensen in armoede (en dit zou resulteren in de latere Europese ontmoetingen, georganiseerd door de Europese Voorzitters en de commissie¹⁰⁷) en de introductie van een gelijkaardig proces op nationaal, regionaal en lokaal niveau met een eigen coördinatie en participatie van alle relevante actoren¹⁰⁸.

Eén van de resultaten van de Lissabon top en de top van Santa Maria da Feira, was dat de Commissie een sociaal beleidsagenda voor 2000-2006¹⁰⁹ maakte. In deze agenda wordt de essentiële band tussen de Europese economische kracht en haar sociaal model versterkt, samen met de productiefactor die sociaal beleid constitueert. De meeste gezondheids- en onderwijsinvesteringen betekenen een investering in menselijk kapitaal, wat leidt tot productiviteitstoename, terwijl sociale transfers toegang tot betere jobs mogelijk maken, alsook herverdeling van inkomens. Duurzame economische groei, gepaard gaande met lage inflatie en evenwichtige publieke middelen, worden voorgesteld als cruciale elementen voor de toename van werkgelegenheid en sociale cohesie. Er komt als het ware een nieuw perspectief tot stand dat zegt dat 'om deze uitdagingen aan te gaan, het noodzakelijk is om veelzijdig beleid te ontwikkelen dat zich niet enkel focust op arbeidsmarktproblemen, maar dat gericht is op het versterken van sociale inclusie en participatie.'

Vanuit dit perspectief is ook het kwaliteitsargument¹¹⁰, dat reeds enkele jaren de kop opsteekt, sterker geworden. De kwaliteit van de job (verzoening van werk en gezinsleven), van sociaal beleid (met een hoge beschermingsgraad en goede sociale diensten), en van arbeidsorganisatie. 'Bestuurbaarheid' en 'goed bestuur', steken als thema's ook de kop op, en worden geïnterpreteerd als een heldere verdeling van functies en van institutionele participatie (Raad, Parlement, Commissie, Regeringen, regionale en lokale overheden, sociale partners en non gouvernementele organisaties), en de dimensie van transversaliteit. Deze dimensie werd echter niet geïmplementeerd volgens de verwachtingen (noch met de mogelijke creatie van de Inter-Directoraat-Generale Commissie, noch binnen het kader van het Europees Sociaal Fonds). Aan de andere kant, werden exacte doelstellingen gesteld – zoals het bereiken van een tewerkstellingsgraad van 70 % en het verhogen tot 60 % van de vrouwen die werken, voor 2010. Tussen 2000 en 2004 ging de Commissie verder met het ontwerpen van jaarlijkse rapporten, waarin melding gemaakt wordt van de situatie van haar verbintenissen geregistreerd in de Sociale Agenda.

De Commissie definieerde ook een Communautair Actieprogramma¹¹¹ dat de coördinatie tussen de lidstaten moest ondersteunen en dat de efficiëntie van sociale inclusie maatregelen moest promoten. Met een budget van 75 miljoen euro, werd dit Programma uitgevoerd door 1) analyses van de kenmerken van de sociale inclusie, de oorzaken, processen en trends, 2) de promotie van informatie en uitwisseling van goede praktijken, om zo ook kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren te ontwerpen en de evaluatie en opvolgingscriteria te identificeren, door het verzekeren van een programma van transnationale uitwisseling en 3) de

¹⁰⁷ Voor een betere kennis over deze ontmoetingen in het kader van de participatieschotkken en achteruitgang op Europees niveau, zie hoofdstuk II Estivill, J., Aires, S., Veiga, F., Albergaria A.C., Vicente, M.J. (2007) *Activar a Participação: pequenas experiências, grandes esperanças*. REAPN. Porto.

¹⁰⁸ Fraser, H. (2007). *Promoting social inclusion: the EU dimension*. IPA Administration Journal. Dublin.

¹⁰⁹ Comisión Europea. (2000). *Comunicación. Agenda de Política social*. Bruselas. COM (2000) 379 final.

¹¹⁰ Beck, W., Van der Maesen, Walter, A. (1997). *The social quality of Europe*. Kluwer Law International. The Hague.

¹¹¹ Europese Commissie, vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van de samenwerking tussen de lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting. Brussel. COM.2000.368.

verbetering van de dialoog waarin alle betrokken actoren participeren, en zo ook de Europese netwerken die vechten tegen armoede en sociale uitsluiting te ondersteunen.

Op korte tijd, tussen januari en mei 2001, planden de regeringen van vijftien landen hun eigen Nationale Actieplannen voor Inclusie, die zouden duren van 2001 tot 2003. In juli 2003 werd de tweede generatie plannen voorgesteld, ondersteund door de gemeenschappelijke doelstellingen, en vanaf de Top van Barcelona in 2002, werd nauwkeurigheid gevraagd, waaronder ook de precieze implementatie programma's, betere diagnoses over uitsluiting en de evaluatie van maatregelen die rekening houden met gender onderwerpen en het groeiende belang van immigranten (suggesties die het falen van de vorige generatie aangeven). De « tweede generatie » werd geïmplementeerd tot 2005, en er werd een monitoring van vooruitgang aan toegevoegd. Alle plannen dienden dezelfde structuur te volgen: trends en uitdagingen met betrekking tot sociale uitsluiting, evaluatie van de vorige plannen, strategieën en maatregelen die geïmplementeerd moeten worden, en een hoofdstuk dat de goede voorbeelden presenteert. Sommige plannen voegen nog informatie toe, aanwijzingen over de implementatie van Structurele Fondsen, met gebruik van specifieke indicatoren. In 2006 werd een "derde generatie" van plannen geproduceerd, die duurden tot 2008.

Het hele proces komt samen met het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Integratie, ontworpen door de Commissie en goedgekeurd door de Raad. Het eerste rapport werd gepubliceerd in 2002, het tweede in 2004 en het derde in 2008. Dit laatste bevatte een hoofdstuk over pensioenen en over actief ouder worden. Deze rapporten beschrijven de algemene tendensen met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting op Europees niveau, presenteren een bundeling van gegevens met commentaar per land (overeenkomstig de vier gemeenschappelijke doelstellingen). We moeten er rekening mee houden dat vanaf 2002, de tien kandidaat lidstaten in dit proces betrokken werden. Ze moesten hun eigen 'Gemeenschappelijke memoranda inzake Inclusie' ontwerpen, die goedgekeurd werden in december 2003. Na de effectieve toetreding tot de Europese Unie in 2004, integreerden ze volledig in dit proces¹¹², en, sinds september 2006, zijn ze volwaardige partners in hetzelfde proces.

Het valt niet te ontkennen dat deze plannen en rapporten een noemenswaardige kennis bezorgen over de karakteristieken van armoede en uitsluiting, en over institutionele maatregelen die genomen worden, om deze fenomenen tegemoet te treden, zowel op Europees als op nationaal niveau. Deze strategie maakte dergelijke fenomenen zichtbaarder op de Europese agenda, en die van de lidstaten¹¹³. Zo was er ook een terminologische evolutie¹¹⁴ (armoede, uitsluiting, inclusie), en evolutie in de manier waarop deze concepten geanalyseerd en gemeten werden, hoewel deze voortgang trager was in Oost en Centraal Europa, waar er ook een grote weerstand was tegen de productie van statistieken.

Meer nog, deze plannen maakten de convergentie van gemeenschappelijke uitdagingen mogelijk (verouderende bevolking en lage geboortecijfers, toename van immigratie en sociale en culturele diversiteit, veranderende familiestructuren, met een hoog aantal éénoudergezinnen en buitenechtelijke geboortes, armoede die

¹¹² Onlangs werd overeengekomen om deze ervaring te verbreden naar Croatia en Turkey.

¹¹³ Men kan niet ontkennen dat de Europese Ronde Tafel die ieder voorzitterschap jaarlijks organiseert in oktober hiervoor enorme opportuniteiten biedt, naast ook de Europese Ontmoeting van mensen in armoede.

¹¹⁴ Comisión Europea. (2004). Informe Conjunto de Inclusión Social. Bruselas

geconcentreerd is in die groepen, ook bij kinderen¹¹⁵, etnische minderheden, mindervaliden, chronisch zieken, mensen in isolement, in de meest afgelegen regio's en de achterbuurten van grote steden, de toename van de stigmatisering,...) Daarom kunnen we zeggen dat deze plannen aandacht vestigden op een wereld die ver van de arbeidsmarkt stond, en uitgesloten werd uit activeringsmaatregelen, die ondertussen erg in populariteit toegenomen waren.

Als we de werkgelegenheidsstrategieën van die tijd met één enkele term moeten karakteriseren, dan kan dit "arbeidsmarktactivering"¹¹⁶ zijn.

Deze maatregelen waren reeds verschenen¹¹⁷, vooral in Zweden en in Nederland, en daarna in het Verenigd Koninkrijk, in een context van ontspanning van de rigiditeit van de arbeidsmarkt, en werden ondersteund door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)¹¹⁸. Het concept van "activering", dat ook ingevoerd was in België en Frankrijk, kan verschillende interpretaties hebben. Vanuit collectief oogpunt kon dit het mobiliseren van de samenleving en haar actoren betekenen, om de arbeidsmarkt zo toegankelijk mogelijk te maken voor het grootst mogelijk aantal mensen. Als we het individueel karakter benadrukken, dan moeten we de inspanningen onderlijnen die mensen moeten leveren om 'inzetbaar' te zijn, en om een job te vinden. Dit concept kan ook toegepast worden op inclusiestrategieën, waarin het concept "actieve inclusie" in toenemende mate gebruikt zou worden. Gelijkaardig moet ook het 'ouder worden' 'actiever' worden, wat betekent dat de pensioenleeftijd moet opgetrokken worden, dus mensen langer doen werken. In het algemeen moet iedereen 'geactiveerd' worden: meer jonge mensen moeten afstuderen en zoeken naar betere kansen, vrouwen moeten zich terugtrekken uit het huishoudelijke leven, en zich op de arbeidsmarkt begeven, werknemers moeten efficiënter zijn, en werkgevers moeten innovatiever worden...

Overeenkomstig het Europese perspectief inzake volledige tewerkstelling, dat mogelijk leek tot 2002, en zeker wanneer de werkloosheid begon te groeien, moest het activeringsbeleid elke vorm van afhankelijkheidscultuur, die leidde tot toenemende publieke passieve uitgaven, bevechten. Dit door te trachten om de grote meerderheid van de actieve bevolking die niet werkte, te integreren, volgens de 'werk meer lonend maken' benadering (make work pay), door opleiding te verschaffen aan werklozen (levenslang leren), door budget te verschaffen voor mobiliteit, door ondersteunende diensten te creëren (kinderopvang,...) en tenslotte, door druk uit te oefenen op de mensen die 'inzetbaar' zijn. In dit kader werd meer en meer belang gehecht aan het versterken van obstakels naar uitkeringen en voordelen toe, en om deze ook te weigeren als werklozen niet voldoende meewerken aan een batterij van voorwaarden inzake het zoeken naar een job.

Een aantal gevolgen van deze maatregelen zijn (naast andere¹¹⁹) : toetreding tot de arbeidsmarkt wordt een traject vol obstakels, waarbij degene die deze obstakels niet kunnen overwinnen verantwoordelijk geacht worden voor hun falen, en de groei van de meer precaire en onstabiele arbeidsmarkt, waarin laaggekwalificeerde en laagbetaalde mensen wel toegang tot krijgen. Op deze manier groeit de dualiteit van

¹¹⁵ Kinderarmoede werd een belangrijk thema door de invloed van Engeland.

¹¹⁶ Voor voorbeelden van dit perspectief, zie European Commission (2005). European Social Fund in action. European success stories. Bruselas.

¹¹⁷ Van Doorn, M. (1997). Navigating through uncharted waters: a comparative study of active labour market policies in the Netherlands, Sweden and Great Britain. Ministerie van Sociale Zaken. La Haya.

¹¹⁸ Darmon, I. (2002). La caja negra de las políticas activas de trabajo en España. Rev. Políticas Sociales en Europa. Nº 11. Ed. Hacer. Barcelona. (Page 94).

¹¹⁹ Gaëlle, P. (1999). A framework for active labour market policy evaluation. O.I.T. Ginebra. y Millar, J. (2000). Keeping track of welfare reform: the new deal programs. J. Rowntree Foundation. London.

de arbeidsmarkt, en ongerustheid omtrent werkende armen groeit explosief op het veld. Een onderzoekspaper¹²⁰ gepubliceerd door het Europees Fonds voor de Verbetering van Levens- en Werkomstandigheden benadrukt deze belangrijke kwestie, die reeds de kop opstak in de VS, in de jaren 70, en daarna in het Verenigd Koninkrijk. Het loont de moeite om ons te buigen over dit onderzoek, dat ons toont dat het een sleutelement is tot een mogelijke brug tussen werkgelegenheids- en inclusiestrategieën. In feite, zoals in de studie bevestigd werd, test het bestaan van werkende armen beide strategieën, en wordt zo onderlijnd dat wat getest werd, niet de kwantiteit maar eerder de kwaliteit van de jobs is.

Het onderzoek hield echter geen rekening met informeel werk¹²¹, wat kan zorgen voor een inkomen dat boven de armoedegrens is, door legale, semi-legale of illegale activiteiten. Soms is de informele economie een obstakel voor inschakelingsbedrijven die willen tussenkomen voor sociaal achtergestelde groepen, maar meestal blijft het inkomen van deze groepen onder de armoedegrens, door deze informele economie. Dit maakt dat de auteur van deze studie toegeeft dat de resultaten een belangrijk deel van andere werkende armen onderschatten, met andere woorden, als het mogelijk was om ook degene die actief zijn in de informele sector op te nemen, dan zou het aantal beslist hoger liggen dan de 7,8 miljoen werkende armen. Daarnaast zou dit getal ook een stuk hoger liggen als het onderzoek aandacht besteed had aan de tien nieuwe lidstaten in 2004. Het eerste resultaat is dat er meer werkende armen zijn in de zuidelijke landen (van 7 tot 10 %) en in Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, en minder in Oostenrijk, België en de Scandinavische landen.

Het is onmogelijk om in detail alle resultaten van deze stringente studie te presenteren, maar het is belangrijk om te wijzen op de heterogeniteit van de werkende armen. Deze situatie komt voor bij: huishoudens waarin niemand een zekere job heeft of een ononderbroken inkomen, bij mensen met lage lonen, bij eenoudergezinnen, in families met veel kinderen, bij laaggekwalificeerde mensen, bij etnische minderheden en immigranten. Het idee dat de armoede van de werkende armen afneemt met de leeftijd, bleek enkel waar te zijn in Oostenrijk, Nederland en Luxemburg. Integendeel, de armoede neemt toe met de leeftijd in Ierland, Italië en Portugal. In Frankrijk en Spanje is er geen significant verschil tussen werkende armen van gemiddelde leeftijd en ouderen.

De data die verzameld zijn in dit onderzoek, laten ons toe om verschillende situaties aan te duiden: de werklozen, de werknemers, degene die gedurende de laatste 6 maand op zoek zijn naar een job (en die "actieve armen" genoemd worden), en de middenstanders. 14 % van het totaal van deze laatste categorie, leeft onder de armoededrempel. Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Frankrijk en, verbazingwekkend, Zweden, zijn landen met het hoogste percentage. Gemiddeld 39 % van de werklozen leven in armoede. In Spanje, Italië, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk is dat 40 %, in Ierland is dat 50 %. De "actieve armen" representeren 10 % van de actieve populatie (17,2 miljoen) van de Europese Unie.

Natuurlijk is deze typologie afhankelijk van de verschillende welvaartsmodellen¹²² en hun sociale voordelen. Bovendien is in het Midditerraans model de intensiteit van armoede groter, en kleiner in het Scandinavisch model (behalve voor middenstanders/zelfstandigen). De continentale en liberale modellen nemen een

¹²⁰ Pena Casas, R. Latta, M. (2003). Working Poor in the European Union. European Foundation. Dublin.

¹²¹ Lautier, B.(2003). L'économie informelle dans le tiers monde.Paris. La Découverte

¹²² De literatuur over de modellen van de Welvaartstaat is uitgebreid. In dit geval gebruikten de auteurs de typologie voorgesteld door Esping Andersen, G. The three Worlds of welfare capitalism. Polity. Cambridge en een vierde model werd toegevoegd, het 'Midditerraans model'.

middenpositie in. In deze laatste worden werklozen meer geconfronteerd met armoede. De uitkeringsstelsels hebben een significante impact op het inkomen van huishoudens. Voor de “actieve armen” en de werkende armen vullen deze uitkeringen hun inkomen aan; voor de werklozen kunnen deze uitkeringen de enige vorm van inkomen zijn, en in dit geval hangt het af van de grootte van de ontvangen uitkeringen of hun inkomen boven of onder de armoedegrens ligt.

Tenslotte benadrukt deze typologie dat ononderbroken of stelselmatige armoede, na verloop van tijd chronisch wordt, en 30 miljoen van de 56 miljoen individuen treft die leven met een armoederisico (in 1999). Er zijn ook transities tussen verschillende posities. Een andere studie, die in Frankrijk uitgevoerd werd¹²³, toont dat één op twee “actieve armen” in dezelfde situatie verkeerden tussen 1994 en 1997 en dat bij 42 % van de mensen die uit de armoede ontsnapten, de belangrijkste factor hierbij was het vinden van een stabiele job. In andere landen, zoals Brazilië¹²⁴, Peru¹²⁵, Guatemala¹²⁶, Marokko¹²⁷ of Madagaskar¹²⁸, leidden deze processen van transitie, die de groepen met hoogste risico treffen (mensen die erg dicht bij stedelijke armoedegrens aanleunen, en frequent ook deze grens overschrijden) tot het invoeren van het concept kwetsbaarheid¹²⁹, een concept dat nu ook meer en meer gebruikt wordt in Europa¹³⁰. De implementatie van dit concept, kan interessant zijn met betrekking tot preventieve maatregelen, en maatregelen inzake integratie, in het kader van armoedebestrijding en tewerkstelling. Een aantal daarvan zouden versterkt worden met de hernieuwing van de Lissabon Strategie.

Een andere van de meest kwetsbare groepen, waar het makkelijker is om de impact te zien van Europese strategieën van tewerkstelling en inclusie, is dat van immigranten uit niet-EU landen. Hun aantal neemt constant toe. Hun integratie in de Europese samenleving moet gebaseerd zijn op toegang tot burgerschap, van arbeidsdimensies (het vinden van een job), tot bredere velden (school, huisvesting, cultuur, gezondheid,...). Maar de Europese instanties promoten enerzijds vrijheid van verkeer voor EU werknemers en tegelijk leveren ze sterke inspanningen inzake interne veiligheid en grenscontrole. Pas sinds de Tampere top besteedt de EU aandacht aan vluchtelingen, aan het belang van het omgaan met migratiestromen en gedecentraliseerde samenwerking met de landen van oorsprong van de migranten. Maar de EU is er nog steeds niet in geslaagd een overeenkomst te bereiken en gemeenschappelijke criteria vast te leggen voor een integratiebeleid en, tot op vandaag, heeft elke lidstaat de verantwoordelijkheid om haar eigen strategieën en acties te ontwikkelen. Dit kan beschouwd worden als een paradox, en één van de gebieden met duidelijke gedeelde uitdagingen, als we een sociaal Europa met een gemeenschappelijke arbeidsmarkt (arena) willen creëren.

¹²³ Breuil-Genier, P., Pontieux, S., Zoyem, J. P. (2001). Profils sur le marché du travail et caractéristiques familiales des actifs pauvres. Rev. Economie et Statistique N° 349-350

¹²⁴ Sposati, A. (2004). Mapa da vulnerabilidade social da população na cidade de São Paulo. CEM. São Paulo.

¹²⁵ Herrera, J., Hidalgo, N. (2002) Vulnerabilidad del empleo en Lima. Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines n°31. Lima.

¹²⁶ Banco Mundial. (2003) La pobreza en Guatemala. Washington. D.C.

¹²⁷ Centres d'études et de recherche démographiques. (1997). Populations vulnérables: profils sociodémographiques et répartition spatiale. Rabat

¹²⁸ Gondard-Delcroix; C. Rousseau, S. (2004). Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques: une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar. Université de Bordeaux. Bordeaux.

¹²⁹ Estivill, J. (2007). Vulnerabilidades. Proyecto PROPOLI. Lima.

¹³⁰ Saraceno, C., Negri, N. (2003). Poverità e vulnerabilità sociale in aree sviluppate. Carocci Ed. Roma.

2.7. De herziening van de Lissabon Strategie

Hoop duurt vaak niet erg lang op de onstabiele “Europese scène”. Aan de horizon van dit formeel “huwelijk”, dat de strategieën van werkgelegenheid en sociale inclusie verbindt, begonnen verschillende wolken te verschijnen, reeds a enkele jaren... De zogenaamde “miraculeuze Lissabon driehoek” dreigde te breken aan de meest fragiele zijde: die van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Zonder twijfel waren er verschillende factoren¹³¹ die bijdroegen tot de herziening van de Lissabon strategie; een aantal daarvan waren extern, andere eerder intern. Bij de externe factoren zijn er de aanvallen op de Twin Towers in New York (in september 2001) die tegelijk symbolische en reële gevolgen hadden, en zo een gevoel van verreikende kwetsbaarheid creëerden, een groter bewustzijn van globalisering, een groeiende polarisatie en een economische terugval die ook repercussies zou hebben op het Europese Continent en de arbeidsmarkt. De daaropvolgende Irak oorlog en de Balkan oorlogen zouden deze problemen nog versterken. Olie wordt duurder en duurder en de kosten nemen toe voor de grote meerderheid van landen. Dit doet het idee ingang vinden van een “Oud Europa”, dat het ritme van de economische groei, productiviteit en investeringen niet kan volgen, niet enkel in vergelijking met het ritme van de verenigde staten, maar ook met de opkomende landen (zoals Brazilië, India, en in het bijzonder China). De competitiviteit van deze landen begint enorm te groeien...

De kracht van de globalisering, waarvan de impact verschilt voor landen en regio's, draagt bij tot industriële delocalisering en tot verandering van arbeidsrelaties en arbeidsflexibiliteit. De globalisering wordt gebruikt als argument om de publieke sociale uitgaven te beperken, wat, direct of indirect, de preciaire situaties creëert, zowel op sociaal vlak als op vlak van arbeid, en wat ook territoriale verschillen veroorzaakt. Dit tast ook duidelijk één van de hoofddoelstellingen sinds de jaren 80, namelijk de territoriale interne cohesie van de EU, aan.

De uitbreiding van de Europese Unie in 2004 werd geconcretiseerd zonder rekening te houden met stevige sociale criteria. Als het beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers, breidt de markt uit, compliceert de politieke cohesie, worden nieuwe opportuniteiten gecreëerd en worden de grenzen uitgebreid. Tegelijk diversifieert uitbreiding culturen, doet het de complexiteit van het institutionele beheer toenemen, reduceert het inkomensniveaus, doet het werkloosheidscijfers toenemen, en doet het ook situaties van armoede, uitsluiting en interne migratiegolven toenemen. Weinig mensen lieten zich negatief uit over de uitbreiding, die werd gezien als een proces dat de Europese kaart zou vervolmaken. Dit belet niet dat kwesties van “bestuurbaarheid” opgenomen worden in de Europese agenda, en in de agenda van sociaal beleid. In sommige teksten¹³² vervangt deze notie, als belangrijkste referentiepunt, het concept van sociale inclusie. Economische groei en jobcreatie worden de grootste zorg –bijna obsessie- van sommige Europese beleidsmakers die geconfronteerd werden met een economische vertraging en een afnemende arbeidsmarkt. De Lissabon doelstellingen worden meer en meer beschouwd als zeer optimistisch, en achteraf beschouwd, te ambitieus¹³³.

¹³¹ Om de ‘klimaatwijzigingen’ van deze tijd beter te verstaan, zou het nuttig zijn om de Commissie’s jaarlijkse Agenda te consulteren tussen 2000 en 2005.

¹³² Speeches van de Europese Commission, Voorzitter José Manuel Durão Barroso. Mededeling van de Commissie aan de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad.

¹³³ Bovendien werd tijdens de top van Stockholm en Göteborg in 2001 de milieudimensie toegevoegd aan de Lissabon Strategie, en in de top van Barcelona in maart 2002 werd ook de nood aan coördinatie met de

De evaluatie van de Europese Werkgelegenheidsstrategie van 2003, waarover we ons reeds bogen, waarschuwde voor de verontrustende symptomen, die veroorzaakt werden door het gebrek aan implementatie op nationaal niveau. In datzelfde jaar zouden twee rapporten bijdragen tot dit debat. Het eerste rapport is dat van Sapir¹³⁴, voorgesteld in juni, gebaseerd op de observatie dat van 1995 tot 2001 de Europese economie slechts bijgedragen had tot de groei van de werelds GNP met minder dan 10 %, terwijl de economie van de Verenigde Staten bijgedragen had met 60 %. Dit rapport besluit met de bevestiging dat er nood is aan radicale veranderingen, zoals terug focussen op de eengemaakte markt, de hertekening van het convergentiebeleid en bestuur, en het hermodelleren van de begroting van de Gemeenschap...

Een ander rapport dat meer invloed en impact zou hebben was het Wim Kok rapport¹³⁵. Op de Europese Raad van maart 2003, werd de Commissie gevraagd om een onafhankelijke task force te creëren, voorgezeten door Wim Kok, om de Lissabon Strategie te herzien. In dit rapport, voorgesteld in november, wordt gerefereerd naar de enorme kloof tussen de Lissabon doelstellingen en de realiteit (werkzaamheidsgraad van 64,2 %, ver van de 67% vastgelegd in Lissabon, werkloosheid toegenomen tot 8,1% en tot 15% in de nieuwe lidstaten...). De uitdaging was niet om jobs te creëren op korte termijn, maar om deze jobcreatie hand in hand te doen gaan met een duurzame economische groei, wat een grotere productiviteit vereist en een investering in activa en in technologische ontwikkeling. Een andere boodschap is de noodzaak om "aanpassing" en "flexibiliteit" te introduceren op de arbeidsmarkt, vergezeld van zekerheid (naar Deens en Nederlands model). De notie van flexicurity¹³⁶ werd een van de belangrijkste argumenten voor de articulatie van sociale beschermingssystemen en werkgelegenheidsstrategieën.

Dit brengt een moeilijke evenwichtsoefening met zich mee die meer bestaat uit de mogelijkheid om een redelijke levensstandaard te verzekeren door constant van job te veranderen, in plaats van een stabiele job voor het leven te behouden. Levenslang leren, de sterkere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, de opvolging van jonge mensen in de overgang van school naar werk en de verdere tewerkstelling van mensen tussen 55 en 64 jaar oud, zijn een aantal voorstellen uit het rapport. Dit rapport sluit af met een sterker engagement van de lidstaten en andere actoren te vragen, om de doelstellingen die vastgelegd worden op Europese schaal te bereiken. Het bevestigt ook dat dit de enige manier is om de Lissabon Strategie te hervatten.

Op de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2004, werd het meer en meer duidelijk dat de Lissabon doelstellingen heel moeilijk gehaald konden worden, door de wereldcontext en de consequenties voor Europa. Daarom, en in het kader van het Luxemburgse voorzitterschap, werd een inventarisatie uitgevoerd, en Wim Kok krijgt een nieuwe opdracht. Er wordt aandacht gevestigd op de zwakte van een strategie "die alle thema's aanpakt, maar tegelijk geen enkel thema specifiek; waarbij

economische strategieën en een gunstig milieu voor competitiviteit en duurzame ontwikkeling toegevoegd (waarbij een aantal doelstellingen werden gepresenteerd.)

¹³⁴ Comisión Europea (2003). Informe Sapir. Bruselas.

¹³⁵ Comisión Europea (2003). Informe Kok. Employment, employment, employment. Bruselas. In 2004, it is asked another report to Wim Kok (ex-ministro Holandés). Comisión Europea (2004). Enfrentando el desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Bruselas.

¹³⁶ Dit perspectief zou meer en meer geaccepteerd worden door de Informele Raad van Ministers van Sociale Zaken van Villach (Oostenrijk) in 2006, door de tripartite Lathi Bijeenkomst (Finland) in 2006, door de sessie van het Europees Parleent op 29 December 2007 En door de Europese Raad van 5 en 6 December 2007. Voor een interessante discussie over deze zaken, zie Gazier, B. (2005) Vers un nouveau modèle social. Flammarion. Paris.

iedereen verantwoordelijk is, maar tegelijk niemand dé verantwoordelijkheid draagt”. Desalniettemin is iedereen akkoord dat Europa niet kan toestaan dat de Lissabon Strategie mislukt. De vraag is wat het betekent om prioriteiten te selecteren, om te vereenvoudigen, om te weten wie wat doet, om deze Strategie te organiseren en te synchroniseren met economisch beleid.

Als antwoord op deze evaluatie presenteerde de Commissie begin 2005 haar Syntheserapport¹³⁷ met als titel “De hernieuwde Lissabon Strategie”, gebaseerd op de vorige rapporten uit 2004¹³⁸. We stellen vast dat de Lissabon Strategie een referentie bleef, we kunnen ook nagaan dat de 2010 doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheidscijfers niet als prioriteit beschouwd werden. De focus werd gelegd op macro-economisch beleid, gericht op stabiliteit en budgettaire begrenzing. Meer groei, meer en betere werkplekken en beter bestuur zijn de thema’s die deze hernieuwing van de Lissabon Strategie samenvatten. Door deze richtlijnen in rekening te nemen, presenteerde de Commissie één document dat zowel de Werkgelegenheidsrichtsnoeren (Luxemburg proces), de structurele hervormingen (Cardiff proces) en de macro-economische en budgettaire maatregelen (Keulen Proces) omvatte.

Sociale inclusie verdween uit de oorspronkelijke Lissabon driehoek. Het werd herleid tot een reserve speler, die enkel gebruikt werd in bepaalde situaties. Door het verdwijnen van het “hoofdthema” mogen we niet negeren dat dit thema ook aan een herziening onderworpen werd, haar impact had in 2005, in Luxemburg. Een vragenlijst¹³⁹ werd bezorgd aan alle lidstaten en aan de “sociale partners”. Het Luxemburgs voorzitterschap organiseerde een conferentie met als titel “Verderbrengen van het EU proces van Sociale Inclusie”, en de evaluatie ervan werd gepubliceerd¹⁴⁰. In deze debatten en documenten verscheen van tijd tot tijd het idee dat de Open Coördinatie Methode, die het subsidiariteitsbeginsel moest respecteren, enorm veel vrijheid gaf aan regeringen, en dat zij zich gemakkelijk konden onttrekken aan hun verantwoordelijkheden, vooral als economische moeilijkheden de kop opstaken.

De impact van de Nationale actieplannen voor Inclusie (NAP’s) was onvoldoende, hoewel sommige landen partnerschapmechanismen in gang gezet hadden, de graad van participatie van andere actoren (lokale overheden, verenigingswereld, vakbonden, bedrijfsorganisaties,) liet te wensen over. Er was weinig mobilisatie van “burgerschap”. Bovendien was op het nationale niveau de integratie van de NAP’s in het macro-economisch besluitvormingsproces schaars¹⁴¹. De zogenaamde “mainstreaming” werd niet bereikt. Vaak vielen de nationale politieke cycli niet samen met het ontwerp en de implementatie van de NAP’s en gebeurden die parallel met de sturing en de verdeling van de Structurele Fondsen.

Zo rijst de vraag of de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Strategie inzake Sociale Inclusie verzwakt waren omwille van zoveel vrijwillige actie en het gebrek van een nauwe coördinatie tussen de boven statelijke instanties en die van een lager

¹³⁷ Comisión Europea (2005). Comunicación al Consejo. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa.

¹³⁸ Commission Européenne (2004). Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie, Bruxelles.

¹³⁹ Commission Staff Working Document, Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social inclusion.

¹⁴⁰ European Commission (2006). Social inclusion in Europe. Brussels

¹⁴¹ Comisión Europea (2005). Informe Conjunto sobre Protección social e inclusión social. Bruselas

niveau. Een interpretatie van deze ontkoppeling¹⁴² zou kunnen zijn dat de Commissie gemarginaliseerd was in het proces van de Lissabon Strategie (omwille van de overgang van Jacques Santer naar Romano Prodi). De groep Commissarissen en hun nieuwe voorzitter beschouwden de Lissabon Strategie als een vermindering van hun autoriteit, die hun actie beperkte tot het evalueren en presenteren van een Syntheserapport in iedere Voorjaarstop van de Raad. Daarom zag de Commissie de reductie van haar capaciteit om initiatief te nemen in een strategie waarin de meerderheid van de acties een nationaal bereik hadden. Op deze manier werd ook de betrokkenheid en het engagement van de Commissie met betrekking tot deze strategie verminderd. Dit is misschien wat de continue vraag rechtvaardigt, voor een sterke politieke betrokkenheid en het benadrukken van bestuur, wat beschouwd werd als de belangrijkste aangelegenheden van de hernieuwde Lissabon Strategie.

Dit spel, gekenmerkt door het werpen van stenen op het dak van de burens (van de Commissie naar de Regeringen en omgekeerd) centreerde zich terug, tijdens de 2005 Luxemburg afspraken, op het actieterrein van de Commissie, en dit bracht een bredere zichtbaarheid tot stand met de creatie van een nieuw communautair programma.

2.8. De hernieuwde Lissabon Strategie en de toenemende onzichtbaarheid van armoede en uitsluiting.

De hernieuwde Lissabon Strategie kan wat betreft inhoud en implementatiemethode als volgt worden samengevat: wat de inhoud betreft bevestigt de strategie het gemeenschapsprogramma¹⁴³ dat zegt dat, rekening houdende met de verouderende bevolking, de technologische ontwikkelingen, de globalisering en de druk op het leefmilieu, zijn de prioriteiten om kennis en innovatie te promoten voor economisch groei, en zo Europa de meest aantrekkelijke regio te maken om in te investeren, in te werken, en om meer en betere jobs te creëren. De toegevoegde waarde van de gemeenschap ligt in de vooruitgang richting de interne markt, de verbetering van infrastructuur en de creatie van betere voorwaarden voor ondernemingen. Het is ook van belang om de maatregelen te belichten die kennis, training en kwalificatie... promoten, "zonder sociale en territoriale cohesie te verwaarlozen".

Wat de methodiek betreft, zijn de ideeën sterk gebaseerd op de strategieën van werkgelegenheid en groei en op de Nationale Hervormings Programma's. Beide moeten de macro economische en budgettaire aspecten bevatten, het werkgelegenheidsbeleid, de structurele hervormingen, en eveneens de micro-economische dimensies. De Commissie stelde voor om in iedere staat een Mr. en Mevr. Lissabon aan te stellen, met andere woorden, een persoon die al deze zaken coördineert op regeringsniveau. 24 geïntegreerde richtsnoeren voor groei en tewerkstelling werden opgesteld, die de Brede Economische Richtsnoeren en de Werkgelegenheidsrichtsnoeren in cycli van drie jaar samenbrengen tot 2008 en 2010 (macro-economisch, micro-economisch, en die inzake tewerkstelling)¹⁴⁴.

Het zal geen overdrijving zijn om te stellen dat zowel de Strategie van Werkgelegenheid en Groei als de Nationale Hervormings Programma's

¹⁴² Ibáñez Rubio, I. (2006). Revisión de la estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo. Rev. Información Comercial Española n. 829. Madrid. The author is counsellor in permanent representation of Spain, at a UE level.

¹⁴³ Comisión Europea (2005). Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. Bruselas.COM. 330

¹⁴⁴ European Commission (2007). Integrated guidelines for growth and jobs (2008-2010). Brussels.

sluetelementen werden in de Vernieuwde Lissabon Strategie. Ze zouden ook sociale cohesie moeten bevatten, maar een snelle lezing van de eerste generatie van Nationale Hervormings Programma's toont duidelijk dat ze enkel sterke alternatieven op vlak van groei en werkgelegenheid bevatten. Integendeel, bijna elk van deze Programma's negeert het verband met de nationale actieplannen voor sociale bescherming en sociale insluiting. Om deze observatie te ondersteunen, zijn twee documenten erg significant. Eén ervan is de Opinie van het Economisch en Sociaal Comité van april 2006 waarin staat dat "de lidstaten geen echt engagement vertoonden ten opzicht van de afgesproken acties en doelstellingen" en dat de "plannen voor werkgelegenheid en sociale inclusie en andere zaken bureaucratische rapporten geworden waren"¹⁴⁵. Het andere document is het "Gezamenlijk rapport over sociale bescherming en sociale inclusie van het zelfde jaar waarin nadruk gelegd wordt op de positieve effecten van de link tussen groei, werkgelegenheid, sociale bescherming en inclusie"¹⁴⁶, en de noodzaak om hen een sterkere zichtbaarheid te geven, en om een bredere en betere participatie te bereiken, én om de implementatie ervan op nationaal niveau te verzekeren.

De Nationale Plannen voor Sociale Bescherming en Sociale Inclusie blijven op zichzelf functioneren, maar vanaf dat moment, bevinden ze zich op een tweede niveau. Zoals we reeds aanhaalden, leden ze onder de 'toevoeging' van de pensioensdimensie, en, sedert 2005 ook de dimensie van gezondheidszorg. De Raad van de Lente van 2006 keurde drie doelstellingen goed, die bereikt zouden moeten worden via de Open Coördinatie Methode: 1) sociale cohesie, gendergelijkheid en gelijke kansen; 2) een wederzijdse en efficiënte interactie tussen de Lissabon doelstellingen en economische groei; en 3) de versterking van goed bestuur, transparantie en van de participatie van alle relevante actoren in het ontwerp, de implementatie en opvolging van het beleid.

Het "Stroomlijnen"¹⁴⁷ dat begon in 2006, en waarvan de eerste cyclus ging tot 2008, heeft de bedoeling om te rationaliseren, integreren, prioriteit te geven en om deze verschillende dimensies te synchroniseren met de strategie van groei en tewerkstelling. Op deze manier geïntegreerd, moest de OCM een sterker profiel en grotere efficiëntie hebben. De doorlichting die het Europees Armoede Bestrijdings Netwerk (European Anti-Poverty Network) maakte van de effecten van deze nieuwe focus toont een zwakker beeld. Het erkent het potentieel van "stroomlijnen" maar waarschuwt dat de strijd tegen armoede terrein verliest en dat de verschillen in terminologie niet bijkomstig zijn. Het waarschuwt ook dat de strijd tegen armoede minder en minder aanwezig is op de politieke agenda. Het uittekenen van strategieën op Europees niveau, wat deze nieuwe aanpak deed, kan een manier zijn om de aantoonbare leegtes in de nationale implementatie te reduceren, maar ook een manier om situaties te creëren waarin het '*arm worden*' niet voldoende is om te kunnen genieten van de nationale armoedebestrijdingmaatregelen¹⁴⁸. Vaak kan het vaststellen van doelgroepen een manier zijn om te vermijden dat de algemene oorzaken en processen die armoede en uitsluiting veroorzaken, moeten aangepakt worden.

¹⁴⁵ Comité Económico y Social Europeo. (2006). Dictamen Sobre la Comunicación de la Comisión. Trabajar juntos, trabajar mejor. Bruselas. SOC/234. (page 5).

¹⁴⁶ European Comisión. (2006). Joint Report on social Protection and social inclusion, Luxemburg

¹⁴⁷ European Commision (2005). Working together, working better. A new framework for the open method of coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, Brussels. See also the EAPN reaction to this Communication, EAPN (2006) Combating growing levels of poverty and inequality is essential for the future of the EU. Brussels.

¹⁴⁸ EAPN (2006). What do they deliver for people in poverty?, Brussels (Page 14).

Nogmaals, er zijn verschillende mogelijke lezingen en interpretaties wat betreft de toevoeging van pensioenen en gezondheidszorg aan de Insluitingsstrategie. Enerzijds lijkt dit een aanval te zijn op de multidimensionaliteit van de problemen, al bestaat er geen twijfel omtrent de positieve effecten van pensioenen (als ze hoog zijn) op de levensstandaard van oudere mensen. Deze mensen, en degene die niet zelfstandig zijn (gehandicapt, mensen die langdurig ziek zijn,...) hangen af van ononderbroken gezondheidszorg (diensten aan huis, verblijfsmogelijkheden, specialisten,...). Toch kunnen anderzijds de verouderende bevolking, de toename van kosten van de gezondheidszorg, de financiële moeilijkheden van de sociale zekerheid... gemakkelijk argumenten worden voor de beperking van publieke en sociale voordelen (meer jaren van aftrek, lagere belastingsvoet...) en voor de versterking van de marktmechanismen (private pensioenfondsen)¹⁴⁹. Wat zijn de verborgen aannames achter het EU ontwerp van een adequate, moderne en duurzame sociale bescherming gebaseerd op economische groei ?

In elk geval, het Gezamenlijk Rapport over Sociale Bescherming en Sociale Inclusie uit 2007¹⁵⁰ toont ons dat er grote ongelijkheden bestaan tussen verschillende landen inzake de sociale zekerheid, gezondheidszorg en de evoluties hierin. In sommige gevallen resulteerde dit in een verhogen van de pensioenleeftijd, wat het uitbreiden van het actieve leven betekende en toenemend sparen met complementaire pensioenplannen. Het armoederisico voor oudere vrouwen en voor wie een minimum pensioen of minimum inkomen geniet groeit, net als kinderarmoede (en het verspreiden ervan naar andere generaties) en het risico op dakloos worden.

In het genoemde rapport, wordt er aangedrongen op actieve inclusie die professionele en sociale integratie versterkt. Tegelijk wordt erkend dat economische groei en groei van tewerkstelling alleen onvoldoende zijn om degene die het meest uitgesloten zijn, toch op de arbeidsmarkt te integreren. De sociale economie is een cruciale 'bron' van jobcreatie ook voor mensen die laaggeschoold zijn of een verminderde arbeidscapaciteit hebben, meestal door het voorzien van niet erkende sociale diensten, of diensten die niet volledig door de markt geboden worden (diensten die fundamenteel zijn om een volledige professionele integratie te garanderen). Desalniettemin zijn de meest herhaalde woorden in dit rapport, en het rapport van 2008¹⁵¹: "coördinatie" en "interactie" tussen economisch en sociaal beleid, tussen professionele inschakeling en inclusiebeleid, tussen gezondheid en sociale diensten, tussen geïnstitutionaliseerde en informele zorg, en tussen gemeenschap, nationaal, regionaal en lokale niveaus. Maar wie is nu echt verantwoordelijk voor deze coördinatie ?

Het is vooral in het kader van het Europees Sociaal Fonds dat een dergelijke coördinatie mogelijk is. Dit Fonds, zoals we reeds vermeld hebben, werd gewijzigd om beter aangepast te zijn aan de Lissabon Strategie. In 2005 hield het voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk een conferentie over deze materie¹⁵². De uitkomsten van onderzoek in opdracht van de Commissie, en uitgevoerd in 11 staten, zijn hard¹⁵³, en concluderen dat de Lissabon Strategie enkel indirecte mankementen vertoont, en dat naast de coherentie tussen de Lissabon doelstelling

¹⁴⁹ Om de evolutie van de sociale bescherming en van alle voordelen op niveau van EU op te volgen, zou het nuttig zijn om de excelente jaarlijkse memoires te consulteren, die gepubliceerd zijn in het MISSOC systeem.

¹⁵⁰ Consejo de la Unión Europea (2007). Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007. Bruselas.

¹⁵¹ Consejo de la Unión Europea (2008). Informe Conjunto sobre la Protección social e inclusión social 2008. Bruselas.

¹⁵² U.K. Presidency. Delivering the Lisbon and Gotenborg Agendas. Newcastle. 7/8 November 2005.

¹⁵³ Henrik Haar.J. (2005). Improving the synergies between the structural funds and the Lisbon strategy. Danish Technological Institute.

en de doelstellingen van de Structurele Fondsen, slechts 50 % van de middelen gebruikt werden hiervoor. Van daaruit werd voorgesteld dat structurele fondsen zouden focussen op economische groei, en zich zouden concentreren en hun middelen zouden integreren in de nationale beleid gericht op hervormingen en groei.

In elk geval werden de structurele fondsen vanaf het jaar 2007 herbekeken, aangepast, en dat zal blijven duren tot 2013. Het is natuurlijk nog niet mogelijk om de impact van deze wijzigingen te bestuderen, maar het is wel mogelijk om erop te wijzen dat de nieuwe regulering van het Sociaal Fonds ook sociale inclusie bevat, en dat het de deur opent voor participatie van de actoren uit de sociale economie (Verenigd Koninkrijk, Spanje, Hongarije...). Bijna 10 000 miljoen Euro worden besteed aan de prioriteit van sociale inclusie, en artikel 11 van de reguleringen erkend duidelijk het principe van samenwerking met het middenveld¹⁵⁴. Maar om te weten in welke mate deze opname en openingen de creatie van bruggen tussen sociale integratie en arbeidsintegratie strategieën mogelijk maken, moeten we nog een stuk langer wachten, vooral omdat sommige landen (vooral de nieuwe lidstaten) pas gestart zijn met het implementeren ervan.

De aankondiging dat 2010 het Europees Jaar Tegen Armoede zal zijn is een buitengewone opportuniteit om de resultaten van de Europese strategieën met betrekking tot werk en inclusie te evalueren. Deze evaluatie zal betere resultaten opleveren als de noodzakelijke voorbereiding van dit jaar gebeurt, met een sterke participatie van alle actoren zowel op niveau van ontwerp als van implementatie.

Zoals we gezien hebben worden werkende armen, migranten, en al degenen die niet kunnen werken (of in een informeel circuit werken in precare omstandigheden) meestal uitgesloten van de werkgelegenheids- en inclusiestrategieën. In de meeste gevallen zien deze groepen tegenwoordig hun situatie verslechteren omdat ze niet kunnen beantwoorden aan de vereisten van het activeringsbeleid. Tegelijk tonen sociale ondernemingen, minimum inkomen stelsels¹⁵⁵, ervaringen van Welzijn¹⁵⁶ en lokale ontwikkelingen,... zich als potentiële bruggen voor de horizontale (Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau) en verticale (bottum up en top down) coördinatie.

Tenslotte is het van belang om twee Mededelingen van de Commissie en het PROGRESS Programma te vermelden. De eerste Mededeling (2006) lanceerde een consultatie over de Europese actie om actieve inclusie van de meest uitgeslotenen van de arbeidsmarkt te promoten.¹⁵⁷ De Aanbevelingen van 1992 worden opnieuw aangehaald, en in het bijzonder minimum inkomen als manier om extreme armoede preventief te bestrijden maar, eveneens de mogelijkheid ervan om professionele integratie te ondersteunen van degenen die in staat zijn om te werken. Bovendien is aangetoond dat ondersteuning via inkomen meer en meer ondergeschikt werd aan het 'activeringsbeleid' en wordt er gewaarschuwd voor de mogelijke ontmoedigende effecten op tewerkstelling. Beschouwd als voordelig voor ondernemingen en werknemers, wordt sociale inclusie gedefinieerd als de coördinatie van drie elementen: 1) een link met de arbeidsmarkt in de vorm van een werkaanbod of

¹⁵⁴ EAPN (2007). Fondos estructurales: útiles contra la exclusión?. Noticias de la Red n-124.

¹⁵⁵ Begg, I. Berghman, J, Marlier, E. (2007). Synthesis report. Peer review and assesment on social inclusion. Brussels. European Comission.

¹⁵⁶ Ditch, J. Roberts, E, (2002). Enfoques integrados de las políticas activas de bienestar y empleo. Dublín. Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

¹⁵⁷ Comisión Europea.(2006). Comunicación relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas mas alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM.44 final

opleiding, 2) steun op niveau van adequaat inkomen om een waardig leven te verzekeren, en 3) een betere toegang tot sociale diensten in de brede betekenis¹⁵⁸.

Deze trilogie, herbevestigd in de tweede Mededeling¹⁵⁹, is afhankelijk van de medewerking van de nationale en lokale administraties, van private, publieke of gemengde diensten aanbieders, van organisaties van het middenveld, en van mensen die in armoede leven. Als we dit perspectief in rekening nemen, moeten we ons herinneren dat in 2003, 72 miljoen mensen een armoede risico hadden, wat betekent dat 16 % van de bevolking van de EU-25 leefde met een inkomen gelijk aan of kleiner dan 60 % van het nationaal gemiddeld inkomen en dat sinds 1997 meer dan de helft geleefd heeft gedurende 3 van de laatste 4 jaar, met een inkomen onder de armoededrempel. In 2003, is 8,5 % van de bevolking tussen 15 en 64 jaar oud (31,7 miljoen mensen) uitgesloten uit de arbeidsmarkt (naast het aantal werkende armen).

Het PROGRESS Programma dat van 1 januari 2007 tot 2013 inspanningen van de gemeenschap¹⁶⁰ moet verzamelen op vlak van werkgelegenheid en solidariteit, heeft de volgende algemene doelstellingen (waaronder het mainstreamen van het gender perspectief): 1) het beter kennen en begrijpen van de situatie van de lidstaten; 2) het ondersteunen van de ontwikkeling van statistische methodes en instrumenten, en van gemeenschappelijke indicatoren; 3) het ondersteunen en controleren van de implementatie van de communautaire wetgeving en de doelstellingen van het communautair beleid; 4) het promoten van netwerken, wederzijds leren, disseminatie van goede praktijken en innovatieve focussen 5) het bewustzijn bij betrokkenen en het algemene publiek versterken; 6) het verbeteren van de capaciteit van de algemene Europese netwerken om de ontwikkeling van het Communautair beleid en de doelstellingen te promoten, ondersteunen en op te volgen.

Om deze doelstellingen te bereiken, is het programma verdeeld in vijf delen: 1) Werkgelegenheid; 2) Sociale Bescherming en Sociale Inclusie; 3) Arbeidsvoorwaarden; 4) Anti-discriminatie en Diversiteit and 5) Gender Gelijkheid. Hoewel al deze onderdelen interessant zijn, vooral de eerste twee verdienen onze aandacht. Het onderdeel 'Werkgelegenheid' moet de Europese Werkgelegenheidsstrategie ondersteunen met een beter begrip van de situatie; de promotie van studies en gegevens; de controle en de evaluatie van de Europese Richtsnoeren en Aanbevelingen en hun repercussies; het Gezamenlijk Verslag over de Werkgelegenheid en de analyse van de interactie tussen de Europese Werkgelegenheid Strategie en het economisch en sociaal beleid; de organisatie van uitwisselingen omtrent beleid, goede praktijken en innovatieve focussen in het kader van de Europese Strategie en het versterken van bewustzijn; de disseminatie van informatie en het promoten van debatten. Het onderdeel 'Sociale Bescherming en Inclusie' gaat over dezelfde soort acties toegepast op dit thema in het kader van de Open Methode van Coördinatie, hierbij worden ook duidelijk de NGO's en Europese Netwerken betrokken.

¹⁵⁸ Het zou nuttig zijn om de antwoorden op deze Mededeling van de Commissie te bekijken (vooral de antwoorden van EAPN : Ja wat betreft actieve inclusie gebaseerd op fundamentele rechten. 6.2.2008).

¹⁵⁹ Comisión europea (2007. Comunicación. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM 620. Final

¹⁶⁰ Decision N.º 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS. See also the Preamble

Het is belangrijk om te onderlijnen dat dit programma een duidelijk mandaat heeft om actie te ondernemen met de twee leden van het ‘koppel’: werkgelegenheid en sociale inclusie. Daardoor is er ook een nieuwe mogelijkheid van inter-connectie tussen werkgelegenheid en sociale inclusie. Met dit programma zien we de mogelijke financiering van een groot aantal transnationale acties (art. 9) waar een enorme diversiteit aan publieke en private organismes, actoren en instituties toegang tot hebben (art. 10). Tenslotte, naast het tot stand brengen van het eigen opvolgingscomité, versterkt het ook de mogelijkheid van samenwerking tussen het sociale-beschermingscomité en het werkgelegenheidscomité en met andere relevante actoren (art. 13 en 14), en verdedigt het de noodzakelijke coherentie en complementariteit met andere beleidsmaatregelen en communautaire instrumenten en de samenwerking tussen de Lidstaten.

Op deze manier werden de funderingen van mogelijke bruggen voor samenwerking, uitwisseling, coördinatie en interactie tussen Europese Werkgelegenheid en Sociale Inclusie Strategie gecreëerd.

Kan “ons koppel” na dit lang parcours gefeliciteerd worden voor het openen van een nieuwe periode, waarin de reis het mogelijk zal maken om deze virtuele relatie in een virtuele relatie om te buigen ? Enkel door tijd, door het overwinnen van obstakels door inspanningen van iedereen, en met de bescheiden bijdrage van het project Bridges for Inclusion, zal deze vraag positief beantwoord kunnen worden.

3. Enkele opmerkingen en vragen ter reflectie

Dit document begint en eindigt met een aantal vragen, een aantal suggesties, uit de voorgaande analyse, die leiden tot reflectie over mogelijk bruggen tussen Europese werkgelegenheidsstrategie en sociale inclusie strategie.

1. We hebben vastgesteld dat er sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw een aanzienlijke terminologische en conceptuele evolutie plaatsvond wat betreft het “Europees vocabularium”. Op bepaalde momenten zijn er een aantal woorden die periodiek terugkomen, maar op andere momenten raken deze woorden compleet in onbruik. Armoede, nieuwe armoede, marginaliteit, sociale uitsluiting en kwetsbaarheid, zijn concepten die tevoorschijn treden en verdwijnen, die vervangen worden, door elkaar en complementair gebruikt worden. Hetzelfde gebeurt met hun antoniemen: insluiting, integratie, annexatie, inclusie, sociale inclusie, cohesie, actieve inclusie... Wat betekenen deze ogenschijnlijke veranderingen, en wat zijn de gevolgen op vlak van werkgelegenheids- en sociale inclusie beleid ? Maakt het iets uit of we woorden als insluiting, integratie of inclusie gebruiken ?
2. Iedereen is het ermee eens dat economische ontwikkeling een noodzakelijke voorwaarde is voor de toename van tewerkstelling, en het welzijnsniveau van de burgers. Maar is de Europese groei en de simultane jobcreatie voldoende ? Welk model van economische en sociale ontwikkeling biedt het meest potentie en voordelen voor een continent dat geconfronteerd wordt met de effecten van globalisering, technologische en klimatologische veranderingen, en economische delokalisering ? Hoe kunnen het monetaire, economische en sociaal-werkgelegenheidsbeleid zich verhouden en samenspelen ? In welke mate moeten deze beleidsdomeinen afhankelijk zijn van de criteria en logica van de eerste (competitiviteit, stabiliteit, productiviteit...) ? Is het noodzakelijk

om de parameters te wijzigen ? Zou het mogelijk zijn om stavingsmechanismen in te voeren die, als de Europese instellingen monetaire en economische beslissingen nemen, daarbij een zicht krijgen op de mogelijke gevolgen wat betreft werkloosheid en armoede ?

3. Sociale bescherming draagt bij tot economische ontwikkeling, voorkomt armoede, en haalt verschillende burgers uit de armoede. In het kader van een Europees sociaal model is het mogelijk om een zekere vergelijking te maken tussen de verschillende systemen met hun eigen consequenties voor armoede niveaus. Zal het convergentieproces automatisch leiden tot het reduceren van de verschillen, of zal het noodzakelijk zijn om een gemeenschappelijke beslissing te nemen met een sterker directief karakter ? En als dit het geval is, hoe zal het dan mogelijk zijn om de twijfel van sommige staten weg te nemen of te overkomen, en hoe kunnen we de grondslag leggen voor een cultureel delen wat betreft sociale bescherming, zonder het niveau naar beneden te brengen, maar integendeel een antwoord geven aan de dreiging van sociale dumping ? Hoe is het mogelijk om de modellen die het beste werken (die de grootste impact hebben op armoede, die de werkloosheid doen dalen, die een grotere duurzaamheid garanderen) te identificeren, over te brengen en aan te passen ?
4. De Europese arbeidsmarkt is afhankelijk van externe impact en interne uitdagingen (verouderende bevolking, dualiteit, inschakeling op vlak van arbeid van immigranten, de nood aan hooggeschoolden en voortdurende verdere scholing en opleiding...) De Europese Werkgelegenheidsstrategie betekent een stap vooruit, maar wordt geconfronteerd met obstakels als het erop aankomt om de afhankelijkheid van externe factoren en impact te vermijden, en op vlak van de implementatie op nationaal niveau. Hoe is het mogelijk om al die barrières te overwinnen ?
5. Het functioneren van de arbeidsmarkt sluit in en sluit uit. Als jobs schaars zijn, is de waarde hoog: weinig mensen hebben er toegang tot, en het aantal mensen dat uitgesloten wordt is groot. Bovendien dreigt het toenemende dualisme een kern te creëren van werknemers met hoge lonen, hoge kwalificaties, wiens rechten beschermd zijn, zij aan zij met een andere grote groep van mensen met lage tot zeer lage inkomens (werkende armen), laag opgeleiden, die periodiek tijdelijke jobs uitvoeren in preciaire productie sectoren. Aan de andere kant, nog verder van de arbeidsmarkt, zijn degene die nauwelijks overleven, die zich tot een informele schaduwconomie wenden, waar er helemaal geen bescherming is. Tenslotte bestaat er een vierde groep, die bestaat uit allen die niet in de andere groepen opgenomen zijn, doordat ze niet kunnen werken of geen job kunnen vinden, ondanks hun inspanningen. Hoe wil actieve inclusie ingrijpen op deze vier domeinen en wat zullen de consequenties zijn op korte, lange en middellange termijn ? Van wie hangt de activering van de arbeidsmarkt af ? Wat is de positie en de verantwoordelijkheid van de vakbonden, de werkgeversorganisaties en de andere actoren ?
6. Zoals we reeds vaststelden, zijn sociale zekerheid, minimum inkomen en andere welzijnsinstrumenten (verschillende soorten begeleidings- en sociale diensten) en de lokale programma's en projecten, drie fundamentele elementen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Hoe werken ze samen, en vermijden ze overlappingsen, als de eerste afhangen van de nationale autoriteiten, de tweede gedecentraliseerd zijn, en de derde meestal

nationale verantwoordelijkheden met lokale gebruiken combineren ? Wat zal de rol zijn van de lokale autoriteiten, rekening houdende met het subsidiariteitsbeginsel ? Op welke manier zal het mogelijk zijn om sociale minimum standaarden te vormen die tegelijkertijd een sociale rechten benadering hebben ?

7. De minimum inkomen stelsels zijn een brug tussen inclusie strategieën en werkgelegenheidsstrategieën. Ondanks de heterogeniteit tussen de landen en de regio's, zijn ze allen meer en meer georiënteerd naar de toename van toegangsvoorwaarden (bronnen controle) en de eisen van "inzetbaarheidsvoorwaarden". Tegelijkertijd wordt een discours naar voor gebracht dat pleit voor het reduceren van het aantal mensen dat een beroep doet op welzijnsmaatregelen, en voor het consequent afbouwen van een cultuur van afhankelijkheid. Hoe kunnen de Europese autoriteiten verdergaan dan de aanbevelingen van 1992 ? Zal het mogelijk zijn om minimum inkomen stelsels terug te bekijken, en die af te stemmen op werkloosheidsuitkeringen en andere uitkeringsstelsels ? Hoe zal het mogelijk zijn om lokale structuren die deze maatregelen implementeren te revitaliseren, en ook een grotere betrokkenheid van alle actoren te bereiken ?
8. Lokale ontwikkeling heeft al getoond dat het kan zorgen voor jobcreatie, en armoedebestrijding, in bepaalde omstandigheden. Zal het mogelijk zijn om die omstandigheden te veralgemenen, en ze een groter territoriaal bereik te geven ? Hoe kunnen deze bewegingen bottom up de nationale en Europese sociale-werkgelegenheidsstrategieën beïnvloeden ? En, omgekeerd, hoe zal het mogelijk zijn om vanuit dit niveau verder lokale interactie tussen sociale-werkgelegenheidsstrategieën te promoten ? Hoe kan het experimenteren van lokale projecten (Poverty 1, 2, 3, Integra, Urban, Equal...), ontwikkeld doorheen Europa, gesystematiseerd, vertaald en overgezet worden naar bredere politieke domeinen ?
9. De Open Coördinatie Methode heeft goede en minder goede tijden gekend. Daarnaast is elke andere poging tot coördinatie altijd onstabiel, betekent het erg veel politieke beslissingen, het doorbreken van institutionele logica, het creëren van transversale instrumenten, het delen van middelen en budgetten, integreren van maatregelen met technici, vrijwilligers en staf, zodat routine, procedures en een bepaalde cultuur aan de kant gezet kunnen worden. Men moet gemeenschappelijke noden kunnen vaststellen, gemeenschappelijke impact en effecten kunnen evalueren, die actoren kunnen mobiliseren die het algemeen belang beschermen, en niet dat van zichzelf of een bepaald gebied van ingrijpen. Zal het mogelijk zijn om deze voorwaarden te testen in het kader van het Europees Sociaal Fonds, in het bijzonder met betrekking tot het gebruik op nationaal en lokaal vlak ? Hoe kunnen we sociale inclusie terug opnemen in de Europese agenda zonder het te integreren in de strategie voor groei en jobs, en in de Nationale Hervormingsprogramma's ?
10. Het programma 'Derde Systeem en Tewerkstelling', andere programma's en duizenden andere initiatieven doorheen Europa tonen dat sociale economie, vooral sociale ondernemingen, tegelijk een factor van werkloosheidsbestrijding zijn, en van insluiting van mensen met die sociaal achtergesteld zijn, als dat ze ook bijdragen tot economische en lokale sociale ontwikkeling. Sociale economie organisaties hebben geleidelijk aan ontdekt dat hun rol en potenties erkend werden door Europa en de nationale

autoriteiten. Deze organisaties zijn degene die rechtstreeks een invloed ondervinden op lokaal niveau van de positieve en negatieve consequenties van de werkgelegenheids- en inclusie strategieën (wetgeving, financiële steun, verbindingen met verschillende ministeries, centrale en gedecentraliseerde diensten...). Dit zijn degenen die het meest de inadequaatheid en gebrek aan afstemming van strategieën ondervinden, maar ook hun mogelijkheden en complementariteit. Zouden deze strategieën blijven weg en weer slingeren tussen werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid? Als we ervan uitgaan dat er geen blijvende arbeidsinschakeling is zonder een corresponderende sociale inschakeling, zou het dan niet beter zijn om meer omvattende strategieën en meer en meer expliciete institutionele partnerschappen te formuleren, en kennis te coördineren, van Europees tot lokaal niveau?

4. Chronologisch schema (samenvatting)

Periode	Context	Europees beleid / programma's / strategieën		Resultaten en bruggen
		Tewerkstelling	Inclusie	
1958-1974	Volledige Tewerkstelling Weinig armoede Economische groei	ESF	Ontbrekende partner	Geen bruggen, geen resultaten
1975-1989	Gevolgen van de olie crisis Structurele werkloosheid en armoede	ESF	Eerste Europees Programma ter bestrijding van de armoede (1975-1979) Tweede Europees Programma (1985,1989)	Armoede definities. Theoretische link met devaluatie van de arbeidsmarkt Langdurige werkloosheid. Marginale groepen. Multidimensionele armoede. Nood aan coördinatie van sectoriaal beleid.
1989-1994	Europese Eenheidsacte Hernieuwde pro-Europese koers Economisch Herstel Positieve politieke oriëntering	ESF (hervorming) Horizon, Adapt, Now, Integra Gemeenschapshandvest van de Sociale Rechten (1989)	Derde Europees Programma ter bestrijding van de armoede (1989-1994) Minimum inkomen resoluties (1989-1992)	Sociale uitsluiting, structurele armoede. Integrale territoriale benadering en partnerschap. Werk en sociale integratie, lokale ontwikkeling, sociale ondernemingen. Toename van rechten van werknemers en de verschillen tussen hen en de werklozen.. Brug tussen gebrek aan middelen, arbeidsmarkt en sociale bescherming. Actieve en Passieve sociale voordelen. Sociale rechten.
		Aanbevelingen voor sociale bescherming - 1992		

Periode	Context	Europees beleid / programma's / strategieën		Resultaten en bruggen
		Tewerkstelling	Inclusie	
1994-1997	Beparkt tot de bevoegdheden van de Commissie	Delors' Witboek, Top van Essen, 1994 Geen Europees beleid Nieuwe "werkgelegenheids - opportuniteiten" Art. 10 FEDER, 6 ESF		Link tussen economische groei en tewerkstelling Groeijende noden, lokale socio-economische ontwikkeling en sociaal kapitaal
1997-2000	Groeiend belang van derde sector en sociale economie	Verdrag van Amsterdam Tewerkstelling en gemeenschappelijke belangen Luxemburg Top. Europese Tewerkstelling Strategieën	Gemeenschapsbeleid, coördinatie, promotie en uitwisseling omtrent inclusie	Wettelijk kader voor Europese strategieën voor tewerkstelling en inclusie Vier pijlers. Open Coördinatiemethode. Nationale Werkgelegenheids Plannen, Peer Reviews.
2000-2003	Positieve economische cyclus komt op zijn einde	Top van Nice en Lissabon Europese Tewerkstellings Strategie ESF Change (2000-2007) Equal	Europese Inclusie Strategie	Onduidelijke erkenning. Dialoog met het middenveld. Sociale ondernemingen creëren jobs (instrument tegen armoede en uitsluiting), middelen voor sociale zekerheid en bijdragen tot territoriale ontwikkeling Driehoek Groei / Tewerkstelling / Inclusie Twee parallelle strategieën (?) met eenzelfde methodiek 4 doelstellingen, Nationale Inclusie Plannen, Gemeenschaps Programma's (2000-2007), Gezamenlijke rapporten. Werkende armen, informeel werk. Socio-economische integratie van immigranten
2003-2007	Uitbreiding (10 landen) Gevolgen van externe factoren, verouderende bevolking	Herziening van de Lissabon Strategie Groei en Werkgelegenheidsstrategieën Nationale Hervormings Plannen ESF Nieuwe regeling	Toenemende onzichtbaarheid van armoede en uitsluiting PROGRESS	Bestuur, sociale cohesie, actieve inclusie "Werk lonend maken", Flexisecurity, Latere Pensioenen, Nationale plannen voor sociale bescherming en inclusie. Streamlining.
In de toekomst	Onzekere Economische Cyclus, Groeiende stagflatie Grondwettelijk Verdrag			Locale ontwikkeling. Minimum inkomen. Sociale welvaart en socio-economische integratie. Sociale ondernemingen. Horizontale en verticale coördinatie.

5. Voorstel richtlijnen voor het ontwerp van de nationale studies

Een van de uitkomsten van het project “*Bridges for Inclusion*” is het uitwerken van studies over de relatie tussen de strategieën van werkgelegenheid en sociale inclusie op nationaal niveau (België, Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Portugal en Roemenië). Deze studies zullen het midden vormen tussen de Europese studie en de drie of vier lokale experimenten die gepromoot zullen worden door de project partners op lokaal niveau.

Om het ontwerp van deze zes nationale studies te faciliteren, en om te zorgen voor coherentie, is er gekozen om een vast schema voor te stellen, op het eind van deze Europese studie, wat gevolgd zal worden door een discussie en een transnationale afspraak. Daarvoor, en op dit punt, is de bedoeling om een ontwerp voor te stellen van richtlijnen, die bediscussieerd kunnen worden, en waarover uiteindelijk door de project partners een overeenkomst moet bereikt worden. Na dit laatste ontwerp, zouden de richtlijnen bezorgd moeten worden aan de geselecteerde nationale experts, om deze taak uit te voeren.

Natuurlijk, rekening houdende met de heterogeniteit van de zes partnerlanden, kunnen de eigen studies er niet exact hetzelfde uitzien. Sommige zullen meer nadruk leggen op aspecten gelieerd aan de betrokken organisaties, andere zullen zich vooral focussen op belangrijke algemene discussies in dat land. Daarom, en als voorbeeld, België en Spanje hebben hetzelfde gedecentraliseerd staats model, dat een groot deel van de bevoegdheden met betrekking tot sociaal beleid en tewerkstelling aan de regionale overheden overlaat, terwijl in Portugal en Frankrijk de beslissingen meer gecentraliseerd gebeuren. Portugal en Spanje traden toe tot de Europese Unie (EU) in 1986 en hadden sinds dat jaar toegang tot het Europees Sociaal Fonds, Frankrijk en België zijn stichtende leden van de EU maar zijn minder afhankelijk van de structurele fondsen; Roemenië en Bulgarije zijn recente EU lidstaten, en beleven nu een economische en sociale overgangsfase. Locale ontwikkeling en minimum inkomen schema's zijn in een verschillend stadium van implementatie, in elk van deze landen. Voor deze en andere redenen, hebben de strategieën van inclusie en tewerkstelling, en de bruggen tussen hen, verschillende karakteristieken die overeenstemmen met de verschillende nationale geschiedenissen en modellen.

Toch is het van belang om in de nationale studies in te gaan op alle hoofdstukken die in de index gesuggereerd worden, in meer of mindere mate. Op die manier zal het daarna ook mogelijk zijn om vergelijkend te werken, en om algemeen geldende conclusies voor alle projectpartners te formuleren. De voorgestelde index moet dezelfde chronologische logica volgen, zodat verschillende thema's besproken in de Europese studie zichtbaar zijn. Het is daarom ook cruciaal dat de nationale experts deze studie ook grondig lezen, en opmerkingen formuleren.

We raden aan dat de nationale studies gemaakt worden door die experts die bekend zijn met het beleid op vlak van tewerkstelling en sociaal beleid en, meer specifiek met de strategieën van tewerkstelling en inclusie en bruggen tussen hen. Naast deze basiskennis, zou het ook van belang zijn indien ze een zekere kennis van de praktijk hebben, wat betreft sociale economie (sociale ondernemingen en lokale ontwikkeling) wat betreft consultatie, training, opvolging en evaluatie, en in staat zijn duidelijke voorbeelden te geven die hun argumenten staven.

Het is ook van belang om onszelf te herinneren dat deze nationale studies beëindigd moeten worden tegen eind juni (wanneer de derde transnationale bijeenkomst plaatsvindt) en dat ze ook aanzet moeten geven tot nationaal debat (tijdens de nationale seminaries die elke partner hiervoor organiseert). Deze nationale studies zullen ook erg belangrijk zijn voor de peer reviews tussen de verschillende landen, aangezien ze de initiële informatie bezorgen die van vitaal belang is voor de eigen organisatie.

Voorstel tot Index voor de nationale studies

0. Inleiding

1. Geschiedenis van de ontmoetingen tussen nationale strategieën met betrekking tot werkgelegenheid en inclusie.

1.1 Evolutie en de belangrijkste karakteristieken van armoede, uitsluiting, werkloosheid tot de crisis van de jaren zeventig. De strategieën en maatregelen met betrekking tot werkgelegenheid en sociaal beleid.

1.2 De jaren tachtig en negentig tot Luxemburg (1997). Publiek beleid, plannen en maatregelen (programma's). De invloed van de Europese Fondsen en Europese Programma's. De rol van sociale economie.

1.3 1997-2007. De formulering en implementatie van de Nationale Werkgelegenheidsplannen en de plannen Sociale Inclusie.

1.4 Arbeidsmarkt, sociale bescherming en lokale ontwikkeling.

1.5 De rol van de verschillende actoren (vakbonden, werkgevers, werknemers, publieke administratie,...)

1.6 Belangrijkste conceptuele en strategische debatten gedurende de laatste tien jaar (dualiteit van de arbeidsmarkt, sociale en werk- integratie, activering,...)

1.7 Actuele situatie. Feiten en aantallen betreffende werkloosheid, armoede en andere relevante cijfers. Wie blijft 'uit' het werkgelegenheid- en inclusie beleid ?

2. Bruggen tussen de nationale strategieën werkgelegenheid en inclusie via de sociale economie en sociale ondernemingen.

2.1 Nationale definities (conceptueel and terminologisch).

2.2 Geboorte en ontwikkeling van sociale economie en sociale ondernemingen.

2.3 Politieke context. Wetgevend kader. Typologie van de organisaties.

2.4 Dimensie, belangrijkste karakteristieken en territoriale implementatie.

2.5 Relaties tussen sociale ondernemingen en andere actoren (publieke instanties, vakbonden, werkgevers, ...).

2.6 Relevante ervaringen van articulaties ("bruggen") via sociale ondernemingen. Voorwaarden die dit mogelijk of moeilijk maken. Belangrijkste resultaten.

2.7 Andere ervaringen van "bruggen" (locale ontwikkeling, minimum inkomen, arbeidsmarkt inschakeling, horizontale en verticale coördinatie).

3. Lessen. Conclusies. Aanbevelingen.

3.1 Relatie tussen Europese, nationale, regionale en lokale strategieën.

3.2 De conceptuele en strategische meerwaarde van het articuleren van nationale strategieën van werkgelegenheid en inclusie.

3.3 Belangrijkste en meest significante lessen van de geïdentificeerde "bruggen".

3.4 Conclusies en aanbevelingen.